STRADDLING FISH STOCKS IN THE NORTHWEST ATLANTIC

Interim Report
of the Standing Senate Committee
on Fisheries and Oceans

Chair
The Honourable Gerald J. Comeau

Deputy Chair
The Honourable Joan Cook

Second Session
Thirty-Seventh Parliament

June 2003

103-05956/

MEMBERSHIP

The Honourable Senator Gerald J. Comeau, *Chair*
The Honourable Senator Joan Cook, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators: Adams
Baker
*Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)
Cochrane
Hubley
Johnson
*Lynch-Staunton (or Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Phalen
Watt

**Ex Officio Members*

The following Senators also served on the Committee during its study: The Honourable Senators Prud'homme, Rompkey and Spivak.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 6, 2002

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin:

- That the Standing Senate Committee on Fisheries be authorized to examine and report upon the matters relating to oceans and fisheries;
- That the documents and evidence received by the Committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee;
- That the Committee table its final report no later than June 30, 2003; and
- That, notwithstanding usual practice, the Committee be permitted to deposit its final report with the Clerk of the Senate if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate, with leave of the Senate and pursuant to Rule 30, the motion was modified to read as follows:

- That the Senate Standing Committee on Fisheries be authorized to examine and report from time to time upon the matters relating to straddling stocks and to fish habitat;
- That the documents and evidence received by the Committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and
- That the Committee table its final report no later than December 31, 2003.

After debate, the question being put on the motion, as modified, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

ACRONYMS 1

CHAIR'S FOREWORD 2

INTRODUCTION 6

THE NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION (NAFO)
- A. ICNAF: NAFO's Predecessor 11
- B. NAFO and the Straddling Fish Stocks 14
- C. NAFO and Abuse of the Objection Procedure in the Mid-1980s to Early 1990s 20
- D. NAFO and the Canada-EU Dispute Over Turbot in 1995 24
- E. Non-Compliance in NAFO since 1995 26
- F. NAFO's September 2002 Annual Meeting 29

THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK
- A. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (LOS Convention) 32
- B. The 1995 United Nations Fish Stocks Agreement (UNFA) 36

DISCUSSION
- A. NAFO 42
- B. Custodial Management Beyond 200 Miles 46
- C. UNFA 50
- D. The LOS Convention 53

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS 57

APPENDICES
1. LOS Convention: Ratifications, Accessions and Successions 62
2. UNFA: Ratifications, Accessions and Successions 65
3. Straddling Fish Stocks in the Northwest Atlantic: A Chronology 66
4. Witnesses 79

ACRONYMS

CFPA – Coastal Fisheries Protection Act

COSEWIC – Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada

DFAIT – Department of Foreign Affairs and International Trade

DFO – Department of Fisheries and Oceans

EEZ – Exclusive Economic Zone

EU – European Union

FAO – United Nations Food and Agriculture Organization

ICJ – International Court of Justice

ICNAF – International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries

LOS Convention – 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea

NAFO – Northwest Atlantic Fisheries Organization

NGO – Non-Governmental Organization

RFMO – Regional Fisheries Management Organization

STACTIC – Standing Committee on International Control

TAC – Total Allowable Catch

UNCED – United Nations Conference on Environment and Development

UNCLOS – United Nations Conference on the Law of the Sea

UNFA – 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, or United Nations Fish Stocks Agreement

CHAIR'S FOREWORD

The current situation is not acceptable. – Robert Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, Government of Canada, "Report on the Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Fish Stocks," News Release, 10 April 2003

The topic of custodial management is in the public discourse and in the media "from morning till night." – Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, Comments included in Report of the Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Stocks, 21 March 2003

A 200-mile limit ... over fisheries is perfectly adequate for most of the world. It is not adequate for the Grand Bank of Newfoundland. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans (hereafter referred to as "Committee Proceedings"), *25 February 2003*

The Contracting Parties (to NAFO) are there for one purpose: to gain access to fish resources. – Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, Committee Proceedings, 25 March 2003

The bottom line is that during the watch of the Canadian Government one of the great fisheries of the world has been all but destroyed. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, "Notes for Presentation to the Senate Fisheries Committee," 3 December 2002

I am aware that the Chairman of your Committee considers your role an educational one as much as a decision-making one. Perhaps I am being arrogant even in commenting on that, but I applaud it. – Dr. Alan Beesley, Committee Proceedings, 11 May 1999

Five centuries ago, the fishing ports of northern Europe were rife with stories of fish off Canada's Atlantic Coast so abundant that they impeded the progress of ships and could be caught by simply lowering a basket over the side. Last year marked the 25th anniversary of Canada's unilateral extension of fisheries jurisdiction to 200 miles. It was also the 20th anniversary of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea (the "LOS Convention"), and the 10th anniversary of moratoria on fishing a number of commercially important and drastically depleted stocks of Atlantic groundfish – one of the greatest ecological catastrophes of the 20th century. These days, Canadians are told that it may take a very long time – years, maybe decades – before those stocks are able to recover, if ever.

The situation appears no different across the Atlantic Ocean in Europe, where a similar implosion of stocks may be happening in the North Sea fishery. There, in October 2002, an international scientific advisory commission recommended that all fisheries targeting cod in the

North Sea, Irish Sea and waters west of Scotland should be closed. Trawlers belonging to the EU were reportedly banned from fishing cod and flatfish in the Baltic Sea in April 2003.

In fact, the world over, the oceans are being exploited as never before. In its most recent (2002) study on the *State of World Fisheries and Aquaculture*, the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) warned that nearly half (47%) of the world's marine stocks or species groups are fully exploited, with no reasonable expectations for further expansion. Another 28% are either over-exploited or depleted. Some stocks have been so severely run down they may never rebound. More recently, a study published in *Nature* showed that the biomass of large predatory fish to be only about 10% of pre-industrial fishing levels.

Some of the factors contributing to this worrisome state of affairs include: an enormous growth in the size and capacity of fishing fleets; poor selectivity of fishing gear and large bycatches that are dumped or discarded; the destruction of critical fish habitats; land-based pollution; and illegal, unregulated and unreported fishing activity, both within areas under national jurisdiction, where about 90% of the world's fishing activity takes place, and on the high seas where the challenge is to ensure that regional fisheries management bodies, such as the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), are working to protect and conserve the resource.

In Canada, the issue of foreign overfishing is one of immense political and economic significance, especially to people in Newfoundland and Labrador. The subject stirs up strong emotions on the East Coast, and understandably so: for generations, fishing has been the economic and social foundation of the region. Also, the issue is not new to Canadians. In fact, ever since the 1950s, when the factory freezer trawlers of many nations first appeared off our coast, the matter has been a thorn in the side of successive fisheries ministers.

Although foreign fishing off Canada's East Coast declined in the wake of Canada's declaration of a 200-mile exclusive fishing zone in 1977, it nonetheless persisted in the outer reaches of the Canadian continental shelf beyond the arbitrary 200-mile boundary line. In 1979, NAFO was created "to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fisheries resources" of the Northwest Atlantic Ocean. NAFO was mandated to: take into account scientific advice; achieve the "optimum utilization ... of the fishery resources"; "seek to ensure consistency" with management measures of the coastal states; and "give special consideration" to members "whose coastal communities are primarily dependent on fishing." What followed during the mid-1980s to early 1990s is well documented. The facts are indisputable: between 1985 and 1992, over 50 objections were lodged by the EU using the NAFO

Convention's Objection Procedure. Between 1984 and 1990, a cumulative groundfish quota of 214,000 tonnes resulted in a cumulative reported EU catch of well over 800,000 tonnes. The Canadian estimate put it at over 900,000 tonnes.

The foreign overfishing issue arises essentially from the fact that there are two different management systems for the same, biologically unified fish stocks: one regime inside Canada's 200-mile limit and the other beyond 200 miles where the legal principle of freedom of fishing on the high seas prevails, where there is a tradition of flag state primacy, and where fishing pressure threatens the stocks' existence. While conservation decisions are now more generally accepted by NAFO members, the number of fisheries violations in NAFO's Regulatory Area since 1995 has increased substantially. Destructive fishing appears to be on the rise again. To make matters even worse, we heard that state authorities are not following up on those infractions. In Newfoundland and Labrador, the province most directly affected, the level of frustration is such that extending Canada's role in fisheries management beyond 200 miles is now widely viewed as the only option left for dealing with NAFO's serious shortcomings.

Some progress was made as a result of NAFO's September 2002 annual meeting. NAFO will now be analysing compliance, a function that Canada alone had performed in the past. On matters of control and enforcement, the terms of reference of NAFO's Standing Committee on International Control (STACTIC) were strengthened as a result of NAFO's September 2002 meeting. STACTIC, which reports to NAFO's Fisheries Commission, was asked to review the effectiveness of NAFO's inspection, surveillance and enforcement measures that might lead to NAFO taking some form of action in September 2003.

The goal of effective conservation and resource management in fisheries on the high seas is embodied in the principles set out in the 1982 LOS Convention and in the 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (the "UN Fish Stocks Agreement" or "UNFA") – two international treaties that Canada had a significant role in shaping. The relatively newer, but as yet untried, UNFA elaborates considerably on the earlier LOS Convention, especially on the duties it places on states to cooperate in the management of straddling fish stocks on the high seas.

The obvious challenge for the future is to rebuild stocks and ensure that harvesting is held to sustainable levels. UNFA may have significant implications for the future functioning of NAFO. As UNFA takes effect, it may help change NAFO, which is in need of major transformation

because, from a fisheries conservation standpoint, the organization has amply demonstrated its dysfunction over the years.

A great deal of scepticism was expressed at our hearings about the importance of fisheries among the federal government's foreign policy priorities. Many voiced their outrage and profound disillusionment with what they described as the federal government's disinterest in dealing with the foreign fishing issue. Committee members even heard that, at one time, foreign allocations inside the Canadian zone were used as bargaining chips in the pursuit of other international or domestic objectives.

The status quo is clearly unacceptable. Committee members believed this to be an opportune time to review the matter of the straddling fish stocks in the Northwest Atlantic, and NAFO's performance in managing them.

Late in our study, the Marine and Environmental Law Programme of Dalhousie Law School, in cooperation with the International Oceans Institute of Canada, was in the process of finalizing a report on possible options for resolving the straddling fish stocks issue. Prepared for the Fisheries Council of Canada and written by Douglas M. Johnston, Aldo Chircop and Hugh R. Williamson, the document is a sequel to a 1990 study for the FCC by the Oceans Institute of Canada.

Our order of reference is to "examine and report from time to time upon matters relating to the straddling stocks and fish habitat." The Committee is aware of the media's recent interest in the concept of artificial reefs as a possible means to help rebuild fish stocks. This subject will be addressed in our upcoming study on fish habitat.

Lastly, the Committee acknowledges the expert assistance it received from: Claude Emery, the Library of Parliament Research Analyst assigned to the Committee; Richard Maurel, our Clerk; and Alana Blouin, his assistant.

Gerald J. Comeau,

Chair of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans

INTRODUCTION

Whether or not actual species extinction will occur is uncertain, but there is no doubt that "commercial extinction" can and does occur in marine species. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Brief submitted to the Committee, 25 February 2003

Non-compliance is a problem because it is impeding, according to the (NAFO) Scientific Council, the recovery of some stocks that are of great importance to a number of Contracting Parties and, in particular, Canada. – David Bevan, Director General, Resource Management, DFO and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, Committee Proceedings, 5 February 2003

How long can they continue to fish and operate with low catch rates and small size fish? I suppose the answer is until such time as the European Union stops the subsidy. – Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

NAFO will not work unless it is modernized. It will never get any better, probably worse in fact, unless a serious and successful effort is made to modernize it. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, Committee Proceedings, 29 April 2003

The fact is, unless the Government of Canada decides to take a strong position with these governments that are subsidizing the kind of fishing effort going on, we will get absolutely nowhere. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Committee Proceedings, 3 December 2002

Years ago, when I worked for the Department of Fisheries and Oceans, I asked a senior enforcement official if Canada had ever boarded and searched a foreign vessel and found that they had honestly reported their catch. He thought for a minute and said, "No. Not one." – Dr. George Rose, Professor and Senior Chair of Fisheries Conservation, Memorial University, Committee Proceedings, 6 May 2003

Calling the collapse of Atlantic groundfish this country's largest single layoff does not begin to describe the visceral nature of the devastation for the fishermen and hundreds of their communities. Tens of thousands of Atlantic Canadians in hundreds of communities still feel the impact. Billions of dollars in public funds were spent on a series of costly adjustment programs in the region. Meanwhile, the population of Newfoundland and Labrador decreased by 8% (or by about 46,000 people) since 1992-1993, with many young people from rural areas having to leave home to seek work elsewhere in Canada. During this period, net interprovincial migration totalled 77,491 persons.[1]

---

(1) Government of Newfoundland and Labrador, Newfoundland and Labrador Statistics Agency, *2001 Census Data and Information*, http://www.nfstats.gov.nf.ca/Statistics/Census2001/Default.asp.

Some of the many reasons given for the decimation include: voracious seals; overfishing; wasteful practices such as dumping and discarding; changes to the ecosystem (natural and fishing-induced); and environmental factors such as unusually cold water temperature. Theories abound, and the finger of blame is pointed in many directions. Other than saying that "a number of factors" may have worked simultaneously (or in turn) to adversely affect fish growth, reproduction and survival, no consensus exists on why stocks show no sign of recovery despite a decade of heated debate and severe conservation measures.[2] In Canadian waters, Atlantic cod and halibut, American plaice, haddock, silver hake, and golden redfish are among dozens of species listed as "high priority candidates" deemed by the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC) to be at some risk of extinction.

With respect to the "straddling fish stocks" – fish that swim inside and outside Canada's 200-mile limit, it cannot be denied that the amount of overfishing that took place during the mid-1980s and early 1990s outside Canada's zone on the outer edges of the Grand Banks exacted a dreadful toll. The destruction in fact began decades earlier when Canada's exclusive fishing zone was less than 200 miles. For example, in 1968, when the boundary line was nine miles, an incredible 900,000 tonnes of northern cod was fished – 810,000 tonnes of which were taken by foreign vessels. Only vestiges of what was once the Northwest Atlantic's largest groundfish resource now remain: the total weight of the spawning stock (not the catch) is estimated to be less than 40,000 tonnes. When "mercilessly overfished, fish stocks do become commercially extinct."[3]

In our hearings, it was suggested that NAFO is a better organization today than it was a decade ago. While it may be true that NAFO members no longer resort to making wholesale objections to the Total Allowable Catches and conservation measures set, and that the magnitude of the overfishing problem may be less now than in previous years, the difference in behaviour may have more to do with the fact that there are simply too few fish left. In offshore areas, northern cod is so severely depleted that foreign fleets no longer bother to target the legendary stock outside 200

---

(2) At a recent gathering held on 17-26 February 2003 to assess the state of northern, Gulf and eastern Scotian Shelf cod, DFO scientists and fisheries managers, fishing industry representatives, and scientists from Canada, the United States, Iceland and the United Kingdom looked at more than 40 possible reasons. According to DFO, they settled on four likely factors: unusually harsh environmental conditions; poor fish growth and survival; low reproduction rates; and high mortality due to fishing. DFO, "Why the Cod Stocks Haven't Recovered," Backgrounder, April 2003, p. 1.

(3) Standing Senate Committee on Fisheries, *Report on the Atlantic Commercial Inshore Fishery*, June 1993, p. ii.

miles,[4] and foreign fishing is probably not a significant factor impeding stock recovery.[5] If circumstances were different (*i.e.*, if stocks were more plentiful), Committee members are not convinced that NAFO would be better able or more inclined to meet its mandate of "rational management and conservation" of fisheries resources.

From what we heard, NAFO is failing to adequately fulfil its role in the areas of reporting, compliance and enforcement: vessels have fished for bycatches and species under moratoria (*e.g.*, American plaice, cod, and redfish); catches of shrimp have been misreported; juvenile fish have been caught by small mesh gear and liners; some NAFO members have not submitted observer reports on a regular basis; there have been discrepancies between observer reports and dockside inspections; and many NAFO members have not responded to clear incidents of non-compliance. In addition, NAFO is not adequately protecting turbot, the largest remaining straddling groundfish stock in the Northwest Atlantic, when it sets the total catch level in excess of what science recommends. The evidence suggests that for many of its members, NAFO is not much more than a means to gain access to fishery resources – a system for allocating quotas. Some witnesses indicated that most NAFO members do not have a sufficient economic stake in the fishery to invest in the expensive business of high seas fisheries management and conservation.

Canada, for its part, has a disproportionately large economic stake in conserving the straddling fish stocks adjacent to its territory. This explains why Canada has always abided by the conservation measures, and never once invoked NAFO's Objection Procedure to opt out of a conservation measure or unilaterally set a quota for itself. Canada is also the major financial contributor to NAFO, but wields very little influence within the organization. In fact, it may have even less leverage now than previously because it can no longer offer access to surplus stocks inside the 200-mile limit in return for the cooperation of other NAFO members, as it did in the past. This is because there are virtually no surplus stocks left.

An important economic benefit is being forfeited by NAFO's inability to bring about a recovery of the stocks under its jurisdiction. The value of the straddling fish stocks to the provincial economy of Newfoundland and Labrador should not be underestimated: if rebuilt to mid-1980s levels (not even historic highs), the amount of additional fish produced (60,000 tonnes) is estimated

---

(4) Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, *Committee Proceedings*, 25 March 2003.

(5) Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Committee Proceedings*, 25 February 2003.

to be enough to sustain, on a year-round basis, six processing plants in Newfoundland and Labrador. One can only speculate about the length of time the rebuilding process will take, but what is more certain is that fishing effort, catch rates, and the small size of fish that are caught by the foreign fleet point to an activity that is not sustainable.

It was brought to our attention that in Europe, the area that accounts for the majority of NAFO-member countries, years of disregard for scientific advice and conservation appear to have resulted in a very depleted resource in the Northeast Atlantic. By the late 1980s, it was obvious that fish stocks were declining; but, because decisions to reduce catches would have been politically difficult, quotas were set at higher levels than recommended by science. Reform was continually put off. In our discussions, the fisheries sector there was described as heavily subsidized and hopelessly overcapitalised – a situation having dire consequences on this side of the Atlantic Ocean. The following quotations illustrate the comments made on this theme:

> The reality is that it is very hard to get people's attention when … the cod stocks in the North Sea are decimated, and the British fishers do not want to see any Spanish fishers in the North Sea. The Spanish have to go somewhere. It is easier to send them to the Grand Banks than to keep them in European waters. These are the realities of the situation. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Committee Proceedings*, 25 February 2003

> Some might ask: How can the Spanish do it? I do not know whether honourable Senators are aware of this, but the Spanish received a half-a-billion euros from Brussels in 2001 to subsidize their fishing fleet on the Grand Banks of Newfoundland. That is why they are able to continue to fish. ... If you go to a Spanish or Portuguese family restaurant on a Sunday, you will get a plate about this size, and on top are these small American plaice that come from the Grand Banks, about four to six inches. They are small, undersized fish. ... (The Icelanders) have found it difficult to put an Icelandic crew on their vessels, because they cannot get enough fish to pay the crew. What do they do? They flag the vessel in Estonia, Latvia or Lithuania where they are paying $65 a week salary. It then becomes a different proposition."– Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, *Committee Proceedings*, 3 December 2002

> Some people wonder how they do it. They have these expensive boats and catch juvenile fish that cannot be worth very much. How do they afford to do that? Our Canadian fisheries cannot economically fish those stocks. ... Their countries heavily subsidize those fleets. – Dr. George Rose, Professor and Senior Chair of Fisheries Conservation, Memorial University, *Committee Proceedings*, 6 May 2003

> If the resource cannot generate enough cash flow to legally keep the fleet solvent, the fleet will try to find a way to increase that cash flow to the point where they can break even or make some money. That might require them to push the envelope. –

> David Bevan, Director General, Resource Management, DFO and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, *Committee Proceedings*, 5 February 2003

In effect, it may be said that Europe has been "exporting" its problem of excessive fishing capacity to the Nose and Tail of the Grand Banks.

Last year, the European Commission suspended fishing for cod in certain areas of the North Sea to halt species depletion. In the Northeast Atlantic, 40 of 60 commercial stocks are believed to be heavily overfished. Witnesses stressed that while the EU had been engaged in a review of its Common Fisheries Policy (CFP), changing the status quo would likely meet opposition from countries with large, vocal and politically powerful fishing industries such as Spain, Portugal, France, Italy, and Greece – an unofficial lobby known as "les Amis de la Pêche," or "the Friends of Fishing." Others mentioned that some governments in Europe had announced programs to modernize and construct new distant water vessels.

In June 2002, after meeting his counterparts in Spain and Portugal and the Fisheries Commissioner of the EU, the Minister of Fisheries and Oceans reported that the EU was "prepared to use tough measures to bring fishing capacity in line with available resources," and that even though there was some resistance to the reform proposals, there was "recognition that significant structural changes, including major reductions in fleet capacity," were required.[6] However, since then, the situation in Europe is far from clear. A number of questions may be raised. Will changes to the EU Common Fisheries Policy lead to structural changes to Europe's distant water fishing fleet? Will resource depletion in European waters lead to increased fishing activity in the Northwest Atlantic? As NAFO-member countries line up for membership in the EU, will they bow to the preferences of the Union? Will newer members of the EU share Canada's conservation concerns? Will the EU finally ratify the 1995 United Nations Fish Stocks Agreement?[7]

---

(6) DFO, "Thibault Presses European Ministers to Address Overfishing," News Release, 27 June 2002.

(7) Under the Treaty of Accession to the Economic Community, the Iberian fleet was prevented access to certain European fisheries (*e.g.*, in the North Sea, the waters off Ireland and the United Kingdom) until 1 January 2003. When Spain joined the European Community in 1986, it had by far the largest fishing fleet within Europe, and one of the largest in the world.

THE NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION

A. ICNAF: NAFO's Predecessor

By 1965 there were over 600 trawlers and factory vessels with 45,000 fishermen fishing off our coastline. The cumulative catch year after year (reported, non-reported, bycatch and discards) was huge and thus began the destruction of one of the world's great sources of protein. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, "Notes for Presentation to the Senate Fisheries Committee," 3 December 2002

Canadians have felt the effects of high seas and distant water fleets fishing extensively off our coasts since the 1950s. ... The Grand Bank was essentially rediscovered, and a virtual armada of vessels from around the world came to take advantage of the fish stocks there. – Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 13 May 1999

ICNAF was incapable of preventing rapid expansion in the offshore fisheries and rapid decline in the stocks. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Brief submitted to the Committee, 25 February 2003

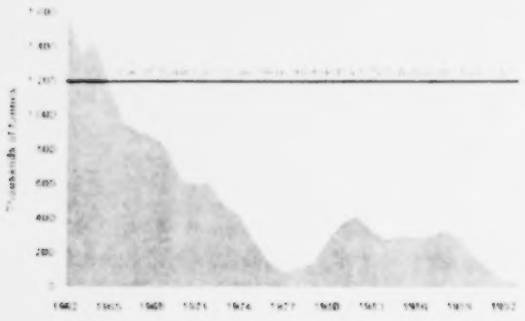
Unlike the Pacific Coast, the width of continental shelf on the Atlantic Coast is a dominant physical feature of the region's marine zone (Map 1). Historically, the region yields much of the commercial fish harvest in North America because this area of shallow water is typically higher in nutrients, and fish habitat is more productive than in deep ocean.

Producing seafood is Canada's oldest industry. It was the cod fishery that drew the first Europeans – Portuguese, French, Spanish, Basque and English fishermen – to eastern Canada. Before Columbus "officially" discovered the continent, fishermen are believed to have come ashore regularly, building stages on which to dry and salt their catches for transport across the ocean. The fishery later figured prominently in the colonization of the Atlantic region, and for generations was the sole reason for the existence of many coastal communities. Even when settlers arrived for other reasons, many of them soon turned to fishing in conjunction with their other occupations.

At the turn of the 20th century, most maritime states had proclaimed territorial seas of three miles – a distance based on the range a cannon could fire. After World War II, a number of countries converted their shipyards from constructing naval ships to building fishing vessels of all sizes. Major changes in technology also occurred when large trawlers began fishing the dense over-wintering and spawning aggregations of fish in offshore waters. The Grand Banks became an international fishing ground as fishermen from more than two dozen countries came in search of fish. The cumulative catch was huge: by 1968, total catches were about 2½ times the level of the

1950s. That year, an incredible 900,000 tonnes of northern cod was fished – 810,000 tonnes of which were caught by foreign fleets.[8] For the century prior to 1960, catches had generally been less than 300,000 tonnes. Between 1962 and 1977, the stock's spawning biomass plummeted from 1.6 million tonnes to 100,000 tonnes (Graph 1).

Graph 1: Northern Cod Spawning Biomass, 1962-1992*



Source: Fisheries Crisis Alliance, 3 December 2002.

* The Task Group on Newfoundland Inshore Fisheries (the Alverson Task Force) was formed in November 1987 to provide an independent analysis of the factors contributing to the decline of the inshore fisheries.

The first attempt to bring some order to the offshore fishery on the Canadian continental shelf came with the establishment of the International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF) in 1949. Eleven fishing nations signed the ICNAF Convention that year; by 1979, when ICNAF was dissolved, its membership had grown to 18 members. ICNAF's functions involved both research and conservation, each member state had one vote, and decisions were taken by a two-thirds majority. Panels established on the basis of sub-areas within the ICNAF area were given the responsibility of monitoring the groundfish fishery by collecting catch and scientific data, and making recommendations to the Commission. However, it soon became apparent that regulatory controls and enforcement measures were not effective in curbing over-exploitation. Beginning in the 1950s, the fishery became less economically viable year by year.

In the early 1960s, ICNAF's management controls included minimum mesh sizes in order to limit the capture of small fish. It was not until 1970 that ICNAF began to implement the concept of an annual Total Allowable Catch (TAC) for certain stocks. In 1971, the Convention was amended to permit the assignment of a quota to individual member countries. By 1974, ICNAF was applying

---

(8) Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, *Committee Proceedings*, 25 March 2003.

closed areas and closed seasons, gear and vessel size restrictions, and minimum fish size limits throughout the Convention Area. These measures, however, proved insufficient in the face of the massive overfishing during the 1960s and 1970s, which can be compared to the clear-cutting of a forest. ICNAF failed to conserve the resource, for a number of reasons. The catch statistics reported were often incomplete, particularly with respect to incidental catches and discards. The collection of biological data was inadequate, and scientific advice was based on the status of a given stock two years earlier than the year in which the TAC was being applied, though fish populations had declined further in the meantime. Moreover, there was no collective will to conserve the resource and only voluntary compliance with the rules set. Countries that lodged a formal objection were, under a 1964 Protocol to the Convention, free to disregard the conservation measures adopted by the Commission.[9]

The situation reached a low point in the mid-1970s, when severe resource declines threatened the survival of the Canadian groundfish industry. At that time, developments at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS III) suggested that an expansion of coastal state jurisdiction over fisheries out to 200 nautical miles[10] was inevitable. Member countries of ICNAF, believing that such an expansion was imminent, and anxious not to be on the wrong side of Canada when bilateral discussions began for access to surplus stocks within the 200-mile zone, agreed with Canada's proposal of direct controls on the fishing effort (limitations on the number of fishing days) and a more conservative mathematical formula used in setting quotas (the F0.1 level of fishing mortality).

In 1964, Canada passed the *Territorial Sea and Fisheries Zone Act*, which established a nine-mile fishing zone outside what was then a three-nautical-mile territorial sea. Under pressure from the Canadian fishing industry and provincial governments on the East Coast, Canada extended its territorial sea to 12 miles in 1970. The Gulf of St. Lawrence and Bay of Fundy area was declared to be within Canada's exclusive jurisdiction in 1971. ICNAF was dissolved following Canada's unilateral declaration of a 200-mile exclusive fishing zone from the previous 12 miles, in 1977. This was expected to improve the management of fish stocks and displace the distant water fleet by additional Canadian fishing effort. A wave of optimism swept the Canadian industry, which hoped to benefit from a

---

(9) Oceans Institute of Canada, *Managing Fishery Resources Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks*, Report prepared for the Fisheries Council of Canada, January 2000.

(10) "Nautical miles" are slightly longer than regular miles. References to "miles" in this document are to be taken as nautical miles.

vastly increased share of a properly managed stock. In the wake of the extension of the 200-mile limit, landings in Newfoundland and Labrador reportedly doubled for the period between 1974 and 1979. While the foreign effort declined, it persisted nonetheless in the outer regions of the continental shelf just outside the 200-mile boundary line.

Map 1 – Outline of Canada's Continental Shelf

Source: Government of Canada, *The Atlas of Canada*, http://atlas.gc.ca/site/english/maps/reference/national/reliefinteractive.

B. NAFO and the Straddling Fish Stocks

The problem outside 200 miles is well defined and does not need more science to be defined more precisely. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

The problem we are facing in outside 200 ... is primarily an enforcement issue and having the regulatory and jurisdictional authority to deal with it. – Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

The literature on these organizations is quite clear and unambiguous. They are decentralized to a fault. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, Committee Proceedings, 29 April 2003

NAFO tries to operate by consensus. We try to find resolutions, set TACs and set sharing arrangements that represent the consensus around the table. In the absence of consensus, we revert to voting, and then it is simply majority rule. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002

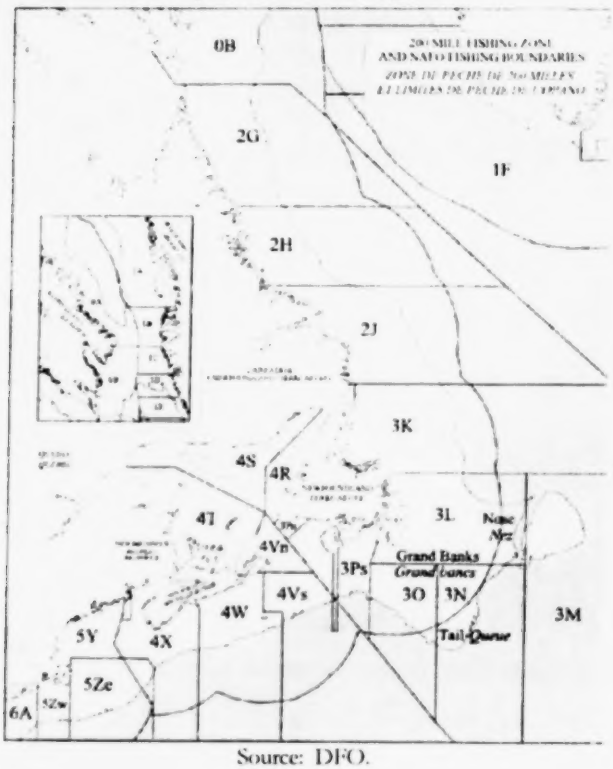
Can (the NAFO Convention) be amended? Yes, it is legally possible to do so. Whether on a practical level it is possible to do so, there is often reluctance among Contracting Parties to undertake an exercise that can take a fair amount of time and effort of that degree. – Allison Saunders, Oceans Law Section, DFO, Committee Proceedings, 11 December 2002

When Canada unilaterally extended jurisdiction over fisheries in 1977 and created a 200-mile exclusive fishing zone, three areas of the Atlantic Continental Shelf remained largely beyond Canadian control: the northeastern portion of the Grand Banks (NAFO division 3L or the "Nose of the Bank"), the southeastern portion (division 3NO or the "Tail of the Bank"), and the outcropping of the shelf east of the Bank (division 3M or the "Flemish Cap"). (The waters off Canada's East Coast are divided into a set of zones defined by an alphanumeric code – see Map 2.) Approximately 10% of the shelf lies beyond Canadian jurisdiction.

Several species and stocks of groundfish are found inside and outside the 200-mile limit or cross it during their seasonal migrations. When outside, the so-called "straddling fish stocks" are subject to harvest by foreign vessels. Over the years, Canadian fishers have faced more restrictive conservation-oriented measures (*e.g.*, minimum fish sizes, mesh sizes) inside the Canadian zone when compared to those outside the zone. Excessive fishing of the straddling fish stocks outside the 200 miles undermines Canadian conservation measures inside Canada's zone.

As the successor of ICNAF, since 1 January 1979, the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) has been the regulatory agency responsible for fisheries conservation and management of most stocks beyond Canada's Atlantic 200-mile limit. The membership of NAFO was initially 13, and there are now 17 "Contracting Parties" (Table 1); the EU, with 15 countries, is recognized as a single entity in the NAFO Convention. The "Convention Area" coincides with the former ICNAF Area, and includes waters falling under the jurisdiction of Canada, Denmark (Greenland), France (St. Pierre and Miquelon) and the United States. The "Regulatory Area," however, includes only that part of the Convention Area that lies beyond 200 miles.

Map 2 – NAFO Fishing Areas



Source: DFO.

Table 1: The NAFO Contracting Parties and the Date When They Became Members

Bulgaria	6 June 1979
Canada	30 November 1978
Cuba	22 December 1978
Denmark (Faroe Islands and Greenland)	30 May 1979
Estonia	31 August 1992
European Union (EU)	28 December 1978
France (Saint Pierre et Miquelon)	14 August 1996
Iceland	29 December 1978
Japan	4 January 1980
Republic of Korea	21 December 1993
Latvia	28 August 1992
Lithuania	18 August 1992
Norway	28 December 1978
Poland	6 November 1979
Russian Federation	27 December 1978 (as USSR) 1 January 1992 (as Russia)
Ukraine	30 August 1999
United States of America	29 November 1995

Source: DFO, http://www.ncr.dfo.ca/intfish intpechc/fact-info/fact_info1_e.htm; David Bevan, Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, *Committee Proceedings*, 5 February 2003.

NAFO was created "to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fishery resources" of the Northwest Atlantic Ocean. NAFO headquarters are located in Dartmouth, Nova Scotia.[11]

The General Council, whose Chairman is president of the Organization, supervises internal administrative and financial affairs, and coordinates external relations. The Scientific Council provides a forum for consultation and cooperation with respect to the study, appraisal and exchange of scientific information, promotes scientific research, supervises the compilation and maintenance of statistics and records, publishes and disseminates reports, and provides scientific advice. A Secretariat provides the services necessary to the exercise of the duties and functions of the Organization, such as receiving information from vessels in the NAFO Regulatory Area and providing that information to the Contracting Parties. The Fisheries Commission, which meets once a year in September, is the fisheries management body in NAFO. Its functions include:

- Reviewing information and scientific data received from the Scientific Council;
- Establishing agreed Total Allowable Catches and quota allocations to Contracting parties;
- Establishing conservation measures (*e.g.*, minimum mesh and fish sizes, bycatch rules, the marking of boats and gears, reporting requirements);
- Implementing a Scheme of Joint International Inspection and Surveillance (*i.e.*, conducts surveillance, coordinates inspections, monitoring and control measures including observers, satellite tracking devices, and dockside inspections); and
- Enforcing compliance against non-Contracting party vessels.

Both the Scientific Council and the Fisheries Commission also have a number of Standing Committees. One of these is the Standing Committee on International Control (STACTIC). Established by the Commission to deal with matters of control and enforcement, STACTIC: reviews the results of national and international control measures; reviews reports of inspections and violations; promotes exchanges and cooperative efforts of inspectors in international inspection; and reports to the Fisheries Commission. On behalf of the Fisheries Commission, STACTIC administers the Scheme for Joint International Inspection and Surveillance, which forms the basis of third-party inspections at sea. In addition, STACTIC has working groups dealing with specific

---

(11) NAFO's structure and programs can be viewed at http://www.nafo.ca/.

issues (*e.g.*, the Working Group on the Pilot Project on Observers, Satellite Tracking and Electronic Reporting). The majority of NAFO Contracting Parties were said to participate in STACTIC.

Decisions are taken by majority vote, with each Commission member having one vote. In NAFO, there are no binding dispute settlement procedures, and consensus decision-making is the norm. Unlike other regional fisheries management organizations, NAFO has an international regime for boarding and inspection of fishing vessels outside the 200-mile limit. Both Canada and the EU carry out inspections. Observers are also required to be on all boats, and satellite monitoring systems track the location and performance of the various vessels. According to DFO:

- Canada boards and inspects an average of 160 foreign vessels each year in international waters;
- Canada conducts 350 annual inspections of foreign boats at Canadian ports (which must be equipped with a satellite monitoring device);
- Vessels must call in their location every six hours to NAFO headquarters, which in turn forwards this information to DFO.[12]

The straddling fish stocks within the Regulatory Area and for which Total Allowable Catches and national allocations are established by NAFO include cod (3NO), redfish (3LN+1F), American plaice (3LNO), yellowtail flounder (3LNO), witch flounder (3NO), capelin (3NO), turbot (also known as Greenland halibut; 3LMNO), shrimp (3L), and squid (3+4) (Table 2). NAFO also manages so-called "discrete stocks" of cod, redfish, shrimp and American plaice on the Flemish Cap (3M) that do not straddle the 200-mile limit. Of the six straddling groundfish stocks managed by NAFO, four are under moratoria, including 3NO cod – a stock having the fastest growth rate of any cod stock in the Northwest Atlantic. The straddling fish stocks that have been of importance to Canada are: American plaice (3LNO), witch flounder (3NO), yellowtail flounder (3LNO), cod (3NO), redfish (3LN), and turbot (3LMNO). The Regulatory Area covers approximately 30,000 square miles.

National quotas are based mainly on historical fishing patterns, with most of the allocations being held by Canada and countries of the EU. Canada paid about 43% (or $521,305) of the cost of NAFO in 2001. At $212,312, the second-largest contributor was the United States, a country with only a very small share of available quotas. It is up to the individual Contracting Parties do what

---

(12) Robert Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, "Preparing for NAFO," Fact Sheet, http://www.dfo-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_e.htm.

they wish with their quota allotments. Witnesses told us that Canada is the country most involved in scientific research and enforcement.

Because only a fraction of the northern cod stock complex (2J3KL) is believed to be usually present outside the 200-mile limit, less than 5% on average throughout the year, Canada manages the entire stock. A moratorium on directed fishing for northern cod outside 200 miles was put in place in 1986. Prior to shutting down the fishery inside the Canadian zone in 1992, the northern cod fishery was the single most important fishery on Canada's East Coast; it represented 46% of total available cod quotas and 21% of all groundfish quotas.[13] Northern cod spawns during the months of January to April, then migrates from Labrador's Hamilton Inlet Bank to the Nose of the Grand Banks outside the 200-mile boundary, where it can be easily fished by foreign fleets. Foreign fishing was "a significant factor in the demise of the stock."[14] The fish has essentially disappeared from offshore portions of its range, and was recently designated as "endangered" by COSEWIC.[15]

Between 1992 and 2000, total catches (reported) of groundfish in the NAFO Regulatory Area declined from 153,365 tonnes to 91,315 tonnes – a downward trend that is expected to continue. In 2000, about half of the total reported groundfish catch (or 46,282 tonnes) was comprised of unregulated species (*e.g.*, skate, hake, and grenadier) for which NAFO does not set TAC or compliance rules, but which nonetheless make a large contribution to vessel earnings. Catches of (3LM) shrimp rose from about 30,000 tonnes in 1993 to 54,700 tonnes in 2000.

Table 2: NAFO Regulated Stocks, 2003

Straddling fish stocks (TAC in tonnes)	Discrete fish stocks (TAC in tonnes)
3NO cod (0)	3M cod (0)
3LN redfish and SA 2 and 1F and 3K redfish (7,500)	3M redfish (5,000)
3LNO American plaice (0)	3M American plaice (0)
3LNO yellowtail flounder (14,500)	3M shrimp (effort regulation since 1997)
3NO Witch flounder (0)	
3NO capelin (0)	
3LMNO Greenland halibut/turbot (42,000)	
3+4 squid (34,000)	
3L shrimp (13,000)	

Source: NAFO, STACTIC Committee, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, 5 February 2003.

---

(13) DFO, "Northern Cod," Backgrounder, February 1992.

(14) Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Committee Proceedings*, 25 February 2003.

(15) According to COSEWIC status category definitions.

C. NAFO and Abuse of the Objection Procedure in the Mid-1980s to Early 1990s

The Objection Procedure ... is a loophole big enough to drive a factory trawler through. – Dr. Alan Beesley, Committee Proceedings, 11 May 1999

The Objection Procedure ... makes a complete farce of the process of the Commission Members accepting the Scientific Committee stock assessment(s) and the subsequent allocation of quotas to Member Nations. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Brief submitted to the Committee, 3 December 2002

For 25 years, the EU has adopted a crass, uncaring, environmentally devastating policy in respect of the area outside 200 miles in the Canadian Atlantic. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

With no additional allocations available in its own overfished waters, and limited prospects elsewhere, the EU began pressing for a more liberal management scheme and substantially higher quotas in the NAFO regulatory area, under pressure from Spain and Portugal, their governments and their fishery industries. – Dr. Donald Barry, Department of Political Science, University of Calgary, Committee Proceedings, 11 May 1999

My view is that incremental adjustments in the way in which NAFO operates will not be sufficient. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, Committee Proceedings, 29 April 2003

By most accounts, NAFO worked smoothly until the impending entry of Spain and Portugal into the European Economic Community (now the EU, and hereafter referred to as such). Management and conservation efforts directed at stocks outside the 200-mile limit initially produced positive results, and, while there were occasional disputes, these were usually settled amicably as part of the established NAFO framework. In fact, until the September 1985 NAFO Annual Meeting, the EU had agreed to all NAFO decisions on TACs and quotas. Objections by other Contracting Parties were also infrequent. This changed radically in 1985, when the EU argued for the first time that TACs should be set well above previous levels. The EU bowed to pressure to find fishing grounds outside its own waters for Spain and Portugal because expansion in 1986 created new pressures on existing fisheries arrangements as a result of the following factors: a doubling of the total number of EU fishermen; a 75% increase in overall fishing capacity; a 45% rise in production for human consumption; and a similar increase in fish consumption in the enlarged Community.

Until the late 1980s, Spain's traditional cod fleet had fished in the region. Thereafter, the Spanish factory freezer trawler fleet arrived in the NAFO Regulatory Area after having been expelled from the waters off Namibia. During this period, the EU argued that NAFO measures were

unnecessarily conservative and ignored its socio-economic problems. At the 1988 Annual Meeting of NAFO, for example, the head of the European delegation criticized the Canadian DFO for "creating a heaven for fish and a hell for European fishing populations."[16] By the early 1990s, the European fleet was primarily comprised of Spanish and Portuguese vessels.

During the 1980s, the EU proposed that TACs be based on Fmax, the level of fishing mortality that corresponds to the Maximum Sustainable Yield (MSY) and that had failed to protect stocks in the Northwest Atlantic during the first few years of ICNAF's existence, rather than the more conservation-oriented F0.1 adopted by NAFO and Canada. Canada defended its stand on maintaining the F0.1 strategy, listing the following advantages: higher and more stable catch rates; a larger number of spawners; and the fact that generally larger fish allow higher-value products and lower processing costs. However, beginning in 1986, the EU, which did not get any support for its position from other NAFO members, launched wholesale objections to most NAFO decisions, thus opting out of those decisions.

Under the NAFO Convention's "Objection Procedure" (a carryover from the ICNAF Convention), proposals adopted by the Fisheries Commission are transmitted to all Contracting Parties and become binding measures on all who do not file an objection (Article XII). Any Commission member that presents an objection to a proposal (*e.g.*, a quota) within 60 days of the date of the transmittal specified in the notification of the proposal is not bound by the measure. There is no limitation on the number of objections that can be made or on the type of proposal to which an objection may relate.

Beginning in 1986, the EU systematically set its quotas higher than those set for it by NAFO, and many times higher than its traditional shares. Overruns of several hundred per cent were common (Graph 2). In some cases, the EU's catch exceeded not only its assigned quota, but also the entire NAFO quota. In 1986, for instance, NAFO allocated 14,750 tonnes of 3NO cod to members of the EU. After filing an objection and setting a 26,400-tonne autonomous quota, the Community proceeded to catch 30,470 tonnes (the reported catch). Similarly, in 1986, the EU objected to its quota of zero for 3LN redfish, and then caught 23,388 tonnes. Between 1985 and 1992, some 53 objections were reportedly lodged.[17] Between 1984 and 1990, with total cumulative

---

([16]) Karl M. Sullivan, "Conflict in Management of a Northwest Atlantic Transboundary Cod Stock," *Marine Policy*, April 1989, p. 126.

([17]) Dr. Alan Beesley, *Committee Proceedings*, 6 May 1999.

quotas of 214,000 tonnes, the EU reported cumulative groundfish catches of 836,000 tonnes, while Canadian estimates put the actual catch at closer to 911,100 tonnes.[18]

European catches of Canadian-managed northern cod greatly contributed to that stock's decimation. Between 1980 and 1986, close to a million tonnes of the fish were pulled from the waters outside 200 miles.[19] In 1986, when a NAFO moratorium was placed on fishing the stock outside Canada's 200-mile limit, the EU argued that, as a sovereign body, it was entitled to fish in international waters in accordance with the LOS Convention; that a moratorium for northern cod (in 3L, on the Nose of the Grand Banks) could not be justified since a fishery on the same stock was being conducted inside the Canadian zone; and that Community vessels had fished in the area for hundreds of years. Between 1986 and 1991, despite being allocated a zero quota of northern cod, the EU opted out and set unilateral quotas at levels far excess of what its fleet could even catch. Only when the stock collapsed did the EU respect for the first time, in September 1992, a ban for 1993 on fishing outside 200 miles. Ten years later, the biomass (the total weight of the stock) is only a tiny fraction what it was historically.[20]

In 1988, the NAFO General Council adopted a resolution calling on all Contracting Parties to avoid excessive or inappropriate use of the Objection Procedure. In 1989, the Council adopted another resolution calling on all Contracting Parties to comply with the NAFO management framework and its conservation decisions and maintain the traditional spirit of cooperation and mutual understanding in the organization. With the exception of the EU, all NAFO members voted in favour of both resolutions, but they had little effect.

In the late 1980s, the Canadian government took a number of measures to try to deal with the overfishing problem. In NAFO, Canada tried to amend the organization's Objection Procedure and improve its weak enforcement capability, but without much success. In 1989, a three-pronged strategy aimed at persuading the EU to take a more cooperative approach was launched. The approach consisted of: diplomatic overtures to the EU and its member states; a public-relations campaign aimed at the European public; and a legal initiative designed to fill the gaps in the LOS

---

(18) Robert Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, "Preparing for NAFO," Fact Sheet, http://www.dfo-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_e.htm.

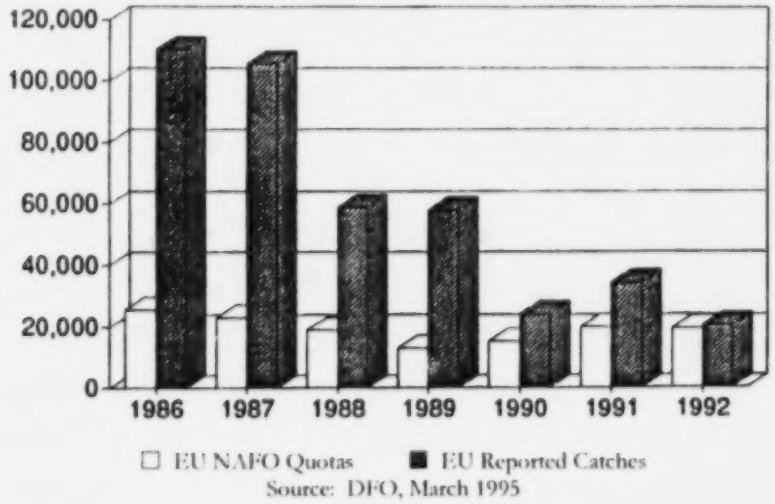
(19) Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Personal communication, 4 March 2003.

(20) Fisheries Resource Conservation Council, *2003/2004 Conservation Requirements for 2J3KL Cod Stocks*, Report to the Minister of Fisheries and Oceans, March 2003.

Convention. The legal initiative had little immediate effect, but did eventually lead to the 1995 United Nations Fish Stocks Agreement.

By 1992, it had become obvious to all NAFO members that stocks were being seriously depleted. At the NAFO annual meeting in September, they decided to reduce TACs and quotas, which did not meet with any EU objections. Further reductions and moratoria were agreed to in 1993, and at a special meeting held in February 1994. That year, in June, Canada's Fisheries Resource Conservation Council and the NAFO Scientific Council voiced their grave concerns about the state of the stocks. In addition to unsustainable catch rates, there was evidence that vessels were seriously misreporting their catches. Between 1992 and 1994, at-sea boardings by Canadian fishery officers acting in their roles as NAFO inspectors detected 133 violations.[21] In 1994, 49 citations were issued by Canada to EU vessels, compared to 26 in the previous year.[22]

Graph 2: Overfishing by the EU, 1986-1992



Source: DFO, March 1995

Another major Canadian concern during this period was a large increase in unregulated fishing by non-NAFO and flag-of-convenience vessels, many of which were believed at the time to be owned and operated by interests in Portugal and Spain. From 1986 to 1990, non-NAFO vessels operating without quotas were estimated to have caught more than 165,000 tonnes of cod, flounder

---

(21) Robert Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, "Preparing for NAFO," Fact Sheet, http://www.dfo-mpo.gc.ca/mtfish_mtpeche/fact_info_e.htm.

(22) International Court of Justice, *Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada), Counter-Memorial of Canada (Jurisdiction)*, February 1996, http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ice/icepleadings/P248_47120.

and redfish. By 1991, the catch was estimated to be about 47,300 tonnes. Catch and effort data are difficult to obtain because these vessels were not required to report their catch to NAFO.

By 1995, turbot had become the only commercially viable straddling stock of significant size in the Northwest Atlantic.

D. NAFO and the Canada-EU Dispute Over Turbot in 1995

> *We are down to the last lonely, unloved, unattractive little turbot clinging by its fingernails to the Grand Banks of Newfoundland, saying: "Someone, reach out and save me in this eleventh hour as I'm about to go down to extinction." – Brian Tobin, quoted in Clyde H. Farnsworth, "When They Talk About Fish, the Mellow Canadians Bellow," The New York Times, 31 March 1995, p. A11*

> *Was my line a little over the top? Perhaps. But we had set out to protect the dwindling fish stocks on the Grand Banks for future generations, and we were called pirates, hooligans and liars for doing so. We had to get the message across powerfully, and displaying the net at that time and in that fashion did the job. – Brian Tobin, All In Good Time, Penguin Books, 2002, p. 132*

> *(The) Minister of Fisheries and Oceans, today said that the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) has adopted "the toughest set of control and enforcement measures of any fisheries management organization in the world." – DFO, "Tobin Welcomes Tough Fisheries Enforcement Measures," News Release, 15 September 1995*

> *Subsequent to 1995, things did change and improve considerably (in the) relationship between the Scientific Council and the Fisheries Commission. – David Bevan, Director General, Resource Management, DFO, and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, Committee Proceedings, 5 February 2003*

On 10 May 1994, Canada's Parliament passed Bill C-29, which amended the *Coastal Fisheries Protection Act* (*CFPA*) to provide the Canadian government with the legal authority to make regulations for the conservation of the straddling fish stocks both within the 200-mile limit and in the adjacent "high seas" beyond 200 miles. The legislation and its regulations provided for the use of force, if necessary, to arrest vessels that were violating NAFO conservation measures.

The late Senator William Petten, who sponsored Bill C-29 in the Senate, indicated that the government's intention was to use the legislation sparingly, with the first target being stateless vessels in the NAFO Regulatory Area.[23] When the bill was introduced, the federal government

---

(23) In October 2000, the Premier of Newfoundland and Labrador officially named the province's Fisheries and Aquaculture building in St. John's after the late Senator William J. Petten, a former Deputy Chair of the Senate Fisheries Committee, who had been instrumental in the passing of Bill C-29. Government of Newfoundland and Labrador, "Provincial Fisheries Building Named After the Late Senator Petten," News Release, 6 October 2000.

exempted the measure from the jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ) in The Hague.[24] Initially, regulations targeted flag-of-convenience and stateless vessels, a major problem at the time. After the departure of those vessels, Canada turned its attention to other categories of boats, including those flying the colours of countries belonging to the EU. Matters came to a head in September 1994 when Canada proposed that NAFO manage turbot (also known as Greenland halibut) – the largest remaining straddling groundfish stock in the region and one that Spanish vessels were increasingly targeting because of the rapid decline in other fisheries. Spain's catches had soared from 13 tonnes in 1989 to over 40,000 tonnes by 1994. In contrast, the Canadian catch (within the 200-mile limit) had steadily dropped over the late 1980s and early 1990s because of more stringent fishery conservation and management measures in the Canadian fishery.

In February 1995, NAFO allocated 16,300 tonnes of turbot to Canada (or 60.37% of the 27,000-tonne TAC), an amount that reflected Canada's traditional share of the stock. The EU received 3,400 tonnes (12.58%), with the remainder being divided mainly between Russia and Japan. Unhappy with its allocation, Europe's Fisheries Council agreed to invoke NAFO's objection procedure and set, on 1 March 1995, an autonomous quota of 18,630 tonnes. This quota represented 69% of the TAC, or six times the amount of fish allotted by NAFO. Soon after, on 3 March, Canada's regulations were amended to make Spanish and Portuguese vessels subject to the *Coastal Fisheries Protection Act.*

The final straw for Canada was the EU's rejection of Prime Minister Chrétien's proposal for a 60-day moratorium on fishing. On 9 March 1995, Canadian authorities boarded and seized the Spanish fishing vessel *Estai*, which had been fishing outside the 200-mile limit. The arrest sparked what has since become known as the "turbot war" – the worst diplomatic dispute in the history of Canada-EU relations. On 26 March, the warps of the Spanish fishing vessel *Pescamaro Uno* were cut by the Canadian Coast Guard after the Spanish fleet refused to withdraw from the NAFO Regulatory Area while bilateral negotiations on fish quotas were being conducted by Spain and Canada.

Shortly after the *Estai*'s seizure, Canada and the EU agreed to settle the dispute by adopting new control and enforcement measures in the NAFO Regulatory Area. The April 1995 Canada-EU

---

(24) Canada's reservation was narrow and pertained only to actions that Canada would take in the NAFO Regulatory Area. The ICJ subsequently decided it did not have jurisdiction to try a case brought before it by Spain on 28 March 1995. Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate, Fisheries Management, DFO, *Committee Proceedings*, 13 May 1999.

Control and Enforcement Agreement provided for: independent, full-time observers on board vessels at all times; satellite tracking; verification of gear and catch records; penalties to deter violations; new minimum fish size limits; and improved dockside monitoring. Under the Agreement, the EU was allowed to catch 5,013 tonnes of turbot until the end of the year. On 1 May, Spain and Portugal were removed from Canada's list of states whose vessels were subject to the provisions of the *CFPA*. At its annual meeting in September, NAFO adopted new fisheries control measures based on the April 1995 Canada-EU Agreement, and turbot quotas were also set in line with the Agreement. As a result, Canada's share of the Total Allowable Catch was reduced from 60% to 37%.

By all accounts, Bill C-29 was purported to be successful in keeping non-NAFO and stateless vessels off the Nose and Tail of the Grand Banks. The number of fishing violations in the Regulatory Area dropped from 25 in 1994 to only one in 1995. Another outcome was the important improvements made to NAFO's operation (*e.g.*, 100% observer coverage of vessels, 100% dockside monitoring, minimum mesh sizes for groundfish, a minimum fish size for turbot). With a few notable exceptions, NAFO's Fisheries Commission more closely followed the advice of its Scientific Council.[25] Some witnesses asserted that the turbulent events of 1995 had successfully exposed the gaps in the LOS Convention, and had contributed to the successful conclusion of UNFA a few months later. While most agreed that the 1995 "turbot war" was a good example of Canada taking decisive action on a fisheries matter, one witness qualified his remarks by saying:

> The reverberations from that bullet have long since been spent. It no longer has any great value to us. It served a purpose at the time. It definitely caused a reduction in the number of violations and in the fishing effort, but events in the past two or three years have dramatically reverted to what they were for the most part prior to 1995. – Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Committee Proceedings*, 25 February 2003

E. Non-Compliance in NAFO Since 1995

> *In the post-1995 arrangements with NAFO, we are seeing that overfishing is substantially less. The problem we are currently dealing with is not of the same magnitude as existed in the mid 1980s and early 1990s. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002*

---

(25) David Bevan, Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, *Committee Proceedings*, 5 February 2003.

(Compliance) slipped compared to the latter half of the 1990s, but it is better still than it was earlier. – David Beran, Director General, Resource Management, DFO, and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, Committee Proceedings, 5 February 2003

There is a great deal of evidence to show that very small turbot are being caught and discarded. As a matter of fact, they have nicknamed the turbot, "postage stamps." Those turbot are so small that they stick on the deck and the crew have a heck of [a] job picking them off to dispose of them. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Committee Proceedings, 3 December 2002

We would like to have a more rigorous regime regarding observers, particularly with respect to the notion that observer reports must be filed on a regular basis. – Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFO, Committee Proceedings, 11 December 2002

The 1995 Agreement reached between Canada and the EU considerably improved fisheries enforcement in the NAFO Regulatory Area, as seen by a drop in violations from an annual average of about 45 before 1995, to only one in 1995. However, since that time, the trend has been one of increasing non-compliance. In 2001, there were 26 violations. According to DFO, non-compliance with NAFO rules includes:

- directed or intentional fishing for species under moratoria;
- exceeding quotas;
- misreporting catches, by area and species;
- improper use of fishing gear (*e.g.*, mesh sizes);
- fishing in areas closed to fishing;
- failure to maintain independent and impartial fisheries observers; and
- interference with NAFO inspectors, observers or evidence.

In January 2002, at a NAFO meeting in Helsingor, Denmark, Canadian officials detailed Canada's concerns over non-compliance and the apparent unwillingness of NAFO members to control the activities of their fishing fleets. Canada also submitted proposals to address the problems of excessive bycatches of species under moratoria, misreporting, and exceeding quotas. Some requests were accepted (*e.g.*, increasing mesh size in the directed skate fishery, implementing daily reporting of shrimp catches in 3L); others were rejected (*e.g.*, a restriction on the depth of the turbot fishery, which would have helped ensure that fishing vessels are not using it as an opportunity

to target other species). NAFO agreed to establish a process to review and assess compliance on an annual basis, but also increased the Total Allowable Catch for turbot by 10% above the catch level recommended by the Scientific Council. Committee members were very concerned to hear that some NAFO members had asked for a reduction of observer coverage in the Regulatory Area.

In fisheries, compliance was said to be composed of two things: detection through fisheries observers;[26] and deterrence because of the likely consequences of being found to be breaking the rules. On detection, it was explained that NAFO has the means to detect violations; but that since about 1999, the deterrence aspect of having observers on-board fishing vessels had deteriorated. Deterrence is especially problematic because it is up to the flag state (the states in which vessels are registered) to decide whether or not to prosecute and punish a violator – hardly an ironclad process. Indeed, federal officials described the "follow-up" by flag states as ineffective and inadequate. Because deterrence is poor, compliance is by no means assured.[27] On this, we learned that: in many cases, observer reports cannot be used as evidence in a court of law because they are made available well after a vessel has landed; there is the idea inherent in the NAFO regime "that one does not visit upon the transgressions of one vessel those same penalties upon all vessels in a fleet";[28] and "the European Union does not use observer data to follow up with legal charges."[29]

The foregoing is especially worrisome because of the growth of fishing activity in NAFO's Regulatory Area. While the level of fishing effort on the outer edges of the Grand Banks dropped from 26,000 fishing days to 6,000 fishing days after 1995, this had grown to 10,000 fishing days by 2001. Foreign vessels harvested approximately 10,000 tonnes of species under NAFO moratoria in 2000. In 2001, the amount was 8,000 tonnes.[30]

---

(26) Canada employs Canadian observers, as do some other countries such as Norway. Observers on EU vessels are European nationals who may or may not be nationals of the flag state vessels they are assigned to. The observers monitor fishing operations and the compilation of catch data, and collect biological information. While observers are expected to be independent and objective, we were told that they are sometimes listed as crew members. In addition, observers cannot be expected to be awake "24/7" to view everything that happens on a vessel.

(27) Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, *Committee Proceedings*, 26 November 2002.

(28) Allison Saunders, Oceans Law Section, DFAIT, *Committee Proceedings*, 11 December 2002.

(29) David Bevan, Director General, Resource Management, DFO, and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, *Committee Proceedings*, 5 February 2003.

(30) Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Committee Proceedings*, 25 February 2003.

F. NAFO's September 2002 Annual Meeting

Did we meet all of our objectives at NAFO? No, we did not. However, the overall outcome met the majority of the objectives we had set for the meeting. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002

There will be a more transparent process. We will be able to bring to the public and to the Fisheries Commission, through the NAFO reports, the compliance performance of the various Contracting Parties ... – David Bevan, Director General, Resource Management, DFO, and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, Committee Proceedings, 5 February 2003

Given the way that (the turbot) stock is being managed, it probably will not last. It is primarily a fishery on juvenile fish. More is caught every year than is contained in the spawning biomass. The quota is set way above the scientific recommendations, which are likely too high. We have another disaster in the making. Mark my words; we will see the result of that very shortly. – Dr. George Rose, Professor and Senior Chair of Fisheries Conservation, Memorial University, Committee Proceedings, 6 May 2003

At NAFO's 24th annual meeting held in Santiago de Compostela, Spain, in September 2002, Canada sought to make the organization more effective. Canada's position followed consultations with industry representatives and provincial and territorial officials, who were part of the Canadian delegation led by Patrick Chamut, DFO's Assistant Deputy Minister of Fisheries Management. In attendance were representatives of the fish harvesting and processing sectors of Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, and Nunavut. Canada's main objectives were to:

- advocate that the Total Allowable Catches be in line with the advice of the NAFO Scientific Council (which was made public in June 2002);
- seek measures to protect and help rebuild stocks under moratoria;
- ensure more effective compliance; and
- seek to maintain effective surveillance, monitoring and deterrence measures.[31]

The Canadian delegation provided an update of the presentation it gave in January 2002 (in Denmark), which showed that there were serious compliance deficiencies in the Regulatory Area. The meeting ended with Canada expressing disappointment over the Total Allowable Catch for turbot, the largest groundfish stock that now remains in the Regulatory Area. This year's fishing

(31) DFO, "Canada to Focus on Compliance," News Release, 12 September 2002.

level was set at 42,000 tonnes, well above the 36,000-tonne level recommended by NAFO's Scientific Council. In 2002, the quota was 44,000 tonnes, or 10% above the recommended level.

TACs for other NAFO stocks, with the exception of turbot, were consistent with the advice given by the Scientific Council,[32] and moratoria on fishing species requiring protection were maintained for 2003.[33] On a proposal made by Iceland that would have reduced the level of observer coverage, the Commons Fisheries Committee observed in March 2003 that "the majority of NAFO contracting parties do not fully support the 100% observer scheme because of the cost, which many of them would prefer to avoid,"[34] and warned there was no guarantee that 100% observer coverage would be maintained beyond 2003.

One positive outcome of NAFO's September 2002 meeting was that the terms of reference of STACTIC were considerably strengthened. The Fisheries Commission asked that Committee to review and evaluate the effectiveness of conservation and enforcement measures in the Regulatory Area, the reports on inspection and surveillance carried out by NAFO Contracting Parties, and the subsequent follow-up by NAFO flag states on infringement reports submitted to them. According to the Chair of STACTIC (Mr. David Bevan, DFO's Director General of Resource Management), the review is comprehensive with a view to making compliance transparent, and would allow NAFO's Fisheries Commission to take corrective action in September 2003. The review is to consider the practical problems of international measures of control, and recommendations are to be submitted to the Fisheries Commission.[35] An annual report on compliance for the preceding calendar year will also be produced and submitted in September 2003.

At its June 2003 meeting, STACTIC will be dealing with a number of matters, including: the improvement of technical measures to help deter the use of bycatch limits to justify directed fisheries for stocks currently under moratoria (*e.g.*, a simpler method of calculating bycatches, and a

---

(32) Yellowtail flounder – a stock believed to be rebuilding – was the only species for which the TAC increased; it went from 13,000 tonnes to 14,500 tonnes, with Canada receiving 97.5% of the allowable catch. The stock had been under moratorium between 1993 and 1996. NAFO also agreed to conduct a stock assessment of 3O redfish in 2003, which could eventually lead to a catch limit for the stock. A new TAC of 7,500 tonnes was set for oceanic redfish. (SA2 and Divisions 1F and 3K).

(33) DFO, "Canada Makes Progress on Compliance Issues at NAFO," News Release, 20 September 2002.

(34) House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Custodial Management Outside Canada's 200-Mile Limit*, March 2003.

(35) STACTIC meets annually in the context of the annual NAFO meeting in September, and also usually in June. Working groups of STACTIC include: a Working Group on the Pilot Project on Observers, Satellite Tracking and Electronic Reporting; a Technical Working Group on the Implementation of Facilities for the Pilot Project; and a Working Group on the Overhaul of NAFO Conservation and Enforcement Measures.

better definition of "directed fishing"); and the development of a pilot observer program involving real-time transmission of data on daily catches and vessel location, which would help speed up and improve the effectiveness of inspections. The more timely submission of observer reports would help to increase transparency, allow more meaningful analysis of compliance, and enable better follow-up action by flag states at port, at least in theory.

THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK

The Fisheries Commission and STACTIC can only change the conservation and enforcement measures of NAFO or the procedures for inspection. The actual dealing with non-compliance still rests with the Contracting Party. – David Bevan, Director General, Resource Management, DFO, and Chair of the Standing Committee on International Control of NAFO, Committee Proceedings, 5 February 2003

The only ones who can control vessels outside 200 miles are the countries whose flags are flying on those vessels. The experience on the Nose and Tail of the Grand Banks is that those countries have little or no interest in controlling any activities of their fleets. – Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, Committee Proceedings, 25 March 2003

NAFO as an international organization does not have any authority over enforcement and compliance of the flag state. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, Committee Proceedings, 29 April 2003

If we want to be successful in managing these stocks, we cannot do it alone. We need international cooperation ... – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002

The compliance and enforcement problem faced by Canada on the Nose and Tail of the Grand Banks beyond 200 miles is one that has to do with sovereignty in international waters, where the tradition of flag state primacy prevails in international law.

It was explained to us that NAFO allows Canadian fisheries inspectors to board and inspect a vessel suspected of contravening NAFO rules, remain on board until the inspector from the flag state arrives, and stay on board (with the permission of the flag state) until the vessel arrives at dockside for inspection. In some cases, we heard about Canadian inspectors staying on board as vessels made their way back across the Atlantic Ocean to Europe. However, while NAFO may have the means to detect violations, compliance by foreign fleets is by no means assured because enforcement depends entirely on the individual flag state and its courts to take action.

A. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (LOS Convention)

The December 1982 Montego Bay signing was one of the proudest moments for Canada in world diplomacy. – Clyde Sanger, author, Committee Proceedings, 11 May 1999

I should like to lay to rest at the outset the mythology ... that asserts that the Law of the Sea Convention somehow did not notice straddling stocks. Believe me, we fought long and hard for very tough provisions. What we got was considered enough, because we thought it would be in everyone's

interest to cooperate to preserve the stocks that everyone needed. – Dr. Alan Beesley, Committee Proceedings, 11 May 1999

I was the scientific adviser to the Canadian delegation to the preparatory committee for the Law of the Sea. Ten years later in 1982, I was privileged to accompany Ambassador Beesley and Minister DeBané to Jamaica to sign the Convention on the Law of the Sea. ... I was the first chairman of the Northwest Atlantic Fisheries Organization. I should be looking back over 30 years with a sense of great pride in the accomplishments that have arisen from all of that. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

Under the UN Law of the Sea, ... there is a requirement that states cooperate if they are fishing on straddling stocks. They do not have carte blanche to do whatever they want. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002

After nine years of negotiation, the Third United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS III) adopted the text of a LOS Convention in 1982. When the LOS Convention was opened for signature on 10 December 1982, in Montego Bay, Jamaica, a record number of states (119) lined up to sign on. The LOS Convention came into force on 16 November 1994.

Often referred to as "the Constitution of the Oceans," the LOS Convention consists of 320 articles and nine annexes governing such matters as rights of navigation (civil and naval), the protection of coasts and the marine environment, rights over living and non-living resources, and marine scientific research. The LOS Convention sets out a legal classification system for ocean space and establishes the limits of the various maritime zones (the 12-mile territorial sea, the 200-mile exclusive economic zone (EEZ), and the outer edge of the continental margin).[36] In addition, it establishes a regime for mining the deep seabed beyond the limits of national jurisdiction. Some of its provisions, including the 200-mile EEZ, are considered customary international law and binding even on states that have not ratified the LOS Convention, including Canada. The LOS Convention has 142 parties and applies to 70% of the earth's surface.

Canada's role in negotiating the LOS Convention has been described as "the greatest diplomatic achievement of Canada since Lester Pearson's diplomacy in the Middle East in 1956 and 1957."[37] Dr. Alan Beesley – a renowned Canadian diplomat, lawyer and expert in international law – not only headed Canada's delegation during negotiations from 1967 to 1982, he also chaired the LOS drafting committee. While Canada was very much at the forefront of negotiations leading to

---

([36]) States have more rights and exercise greater jurisdiction closer to their land territory.

([37]) DFAIT, "Canadians in the World," http://www.dfait-maeci.gc.ca/cnw-cdm/Beesley-en.asp.

the LOS Convention and signed it on 10 December 1982, many Canadians may be surprised to learn that Canada – one of the world's major maritime countries – has yet to ratify the LOS Convention.[38] In fact, with the exception of Canada, the United States and Denmark, all major western states are legal parties to it. Denmark, the last EU member that has not ratified the LOS Convention, is expected to do so by June 2003. (See Appendix 1 – The United Nations LOS Convention: Chronological List of Ratifications, Accessions and Successions.)

The LOS Convention affirms the sovereign rights of coastal states to exploit, conserve and manage all living and non-living resources in the Exclusive Economic Zone, or EEZ (Article 56), which may extend out to 200 nautical miles from the territorial sea (Article 57). Coastal states have sovereign rights over natural resources in their EEZs, as well as certain jurisdictional rights (*e.g.*, over marine scientific research, and the protection of the marine environment). However, states, other than coastal states, enjoy certain freedoms in the EEZ, notably freedoms of navigation and overflight by aircraft. Where a continental shelf extends beyond 200 miles (as in the case of Canada's East Coast), coastal states have rights over the seabed and subsoil beyond the EEZ, and have jurisdiction over sedentary species of fish. However, coastal states do not have rights to fish above the shelf in these areas; these are the "common heritage of mankind," as the United Nations puts it.

In our discussions, it was explained that:

- A coastal state has sovereign rights over the fish in the water column and sedentary species out to 200 miles;

- A coastal state with a continental shelf extending beyond 200 miles has sovereign rights over the sedentary species on the extended continental shelf but not in the water column above it; and

- On the high seas – the area beyond the EEZ – no state has sovereignty or jurisdiction and there is freedom of fishing (*i.e.*, no state may subject any area of the high seas to its sovereignty).[39]

([38]) The "signature" of an international agreement is a means for a state to express a political intention to assume the obligations of a binding agreement. Such agreements are usually open for signature only for a limited time. While signatories to an agreement are not legally bound by its provisions, they have a duty not to act in a way that defeats its object and purpose. "Ratification" is the step by which signatories assume legally binding obligations. If a state that has not signed a treaty wishes to become a legal party to it, it then "accedes" to the treaty. "Succession" occurs when one state is replaced by another in the responsibility for the international relations of territory in question.

([39]) Robert Hage, Director of the Legal Bureau, DFAIT, *Brief submitted to the Committee*, 11 December 2002. The oceans have for centuries been subject to the "freedom-of-the-seas" doctrine, which essentially limits national rights and jurisdiction over the oceans to a narrow belt of sea surrounding a nation's coastline.

However, the LOS Convention qualifies this centuries-old doctrine of "freedom of fishing on the high seas." For example, there is a duty of states to adopt measures for the conservation of the living resources of the high seas with respect to their nationals (Article 117). States are to cooperate with each other in the conservation and management of living resources in the areas of the high seas (Article 118). There, in order to conserve the living resources, states are to take measures based on the best scientific evidence available, and consider the effects on species associated with targeted species (Article 119). Parties to the LOS Convention are to assume their obligations in good faith (Article 300).

Article 63 of the LOS Convention specifically addresses straddling fish stocks. Subsection 2 requires that the coastal state and countries fishing in the adjacent area "seek, either directly or through appropriate sub-regional or regional organizations, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent area." However, Article 63 does not specify the nature or scope of the arrangements to be negotiated, nor does it discuss the functions of regional fisheries management organizations (RFMOs), such as NAFO. No specific time limits are set wherein agreement must be sought. The LOS Convention "relied on the good faith of the signatories, and eventually the parties, in a whole series of provisions laying down legally binding obligations to set up a cooperative arrangement whereby straddling stocks would be managed."[40]

Canada and a few other nations did attempt to include a more complete text on straddling fish stocks. For example, they sought, in 1982, an amendment to Article 63(2) that would have created a tribunal with jurisdiction to determine management measures in the adjacent area. That proposal failed because of resistance by distant water fishing nations, and the proposal was dropped in order to avoid a collapse of the overall agreement. In the period leading up to the LOS Convention, "a multitude of interests were in play" and "all kinds of tradeoffs were being made." At the time, a 200-mile Exclusive Economic Zone was seen by many countries as an enormous "resource grab." Canada was unable to obtain the support necessary to establish a boundary line that enclosed the fishing grounds on the Grand Banks, a boundary that made more sense from a biological standpoint.[41]

With the advent of 200-mile limits, the distant water fishing fleets of many countries were displaced from a number of traditional fishing grounds around the world. In exchange for their

---

(40) Dr. Alan Beesley, *Committee Proceedings*, 6 May 1999.

(41) Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Brief to the Committee*, 25 February 2003.

cooperation and support of Canadian management initiatives in the NAFO Regulatory Area, Canada entered into a series of bilateral fisheries agreements with NAFO countries that stipulated conditions allowing them inside the Canadian zone to take surplus fish. This was done within the framework of the LOS Convention.[42] Also, in June 1986, Canada adopted a policy of denying port privileges and access to Canadian stocks to vessels from states that did not cooperate with Canada and NAFO on conservation. However, by 1992, foreign allocations represented a only a very small percentage of the total amount of groundfish allocated by DFO inside the 200-mile limit.

It is noteworthy that a major development over the last decade has been the growth in the number of other international agreements in fisheries. Chief among them is the 1995 United Nations Fish Stocks Agreement.

B. The 1995 United Nations Fish Stocks Agreement (UNFA)

This new UN convention gives Canada the means to end foreign overfishing permanently. – Brian Tobin, Minister of Fisheries and Oceans, "Tobin Foresees Permanent End to Foreign Overfishing when New UN Convention Implemented," News Release, 4 August 1995

UNFA is the culmination of the efforts of many Canadians who have worked hard to achieve a significant objective that Canada has long strived for. It is a breakthrough in international law and a significant deterrent to overfishing on the high seas. – Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 6 May 1999

(UNFA) provides a mandatory and binding dispute settlement procedure, which is important in terms of dealing with situations where there is a lack of agreement among parties on the best way to proceed." – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002

We have been waiting a long time for EU ratification of UNFA. – Robert Hage, Director General, DFAIT, Legal Affairs Bureau, Committee Proceedings, 11 December 2002

There is the convention on straddling stocks that Canada has ratified but the EU has not. That is another item we should be picking up to see how we might advance the issue there. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

---

(42) Article 62 grants coastal states wide latitude in determining whether and under what conditions foreign fishing may take place inside 200-mile EEZs. Only if a state does not have the capacity to harvest the entire allowable catch is there an obligation to allow foreign access to the surplus. This obligation is, however, watered down by a coastal state's discretion in weighing a number of factors added by Article 62(3), such as the economic importance of living resources to a coastal state's economy.

(UNFA) would certainly go a long way towards dealing with the proper conservation and protection of our resources. – Earle McCurdy, President, Fish, Food and Allied Workers Union, Proceedings of the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, 16 March 2002

In 1992, the Earth Summit held in Rio de Janeiro (the United Nations Conference on Environment and Development, or UNCED) was the first major international gathering to address issues related to "sustainable development" at the global level. The Summit placed a great deal of emphasis on oceans and marine resources and, although Agenda 21 (a plan for achieving sustainable development in the 21st century) was adopted, Summit negotiators concluded that the issues of marine pollution and straddling stock fisheries needed further international agreements.

Subsequent negotiations on the question of straddling fish stocks led to the 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, also known as the United Nations Fish Stocks Agreement, or UNFA. At the time, UNFA was hailed by Canada's Minister of Fisheries and Oceans "as a permanent, practical, and enforceable means to end high seas overfishing." UNFA was ratified by Canada in August 1999; it came into force on 11 December 2001 (after receiving the 30 required ratifications) and currently has 34 parties, many of which are located in the Pacific (see Appendix 2 – The United Nations Fish Stocks Agreement: Chronological List of Ratifications, Accessions and Successions). While the EU has signed the treaty, it has yet to ratify the document.

Consisting of 50 articles and two annexes,[43] UNFA is widely recognized as the most significant development in international fisheries law since the LOS Convention. It breaks new ground on compliance and enforcement, and elaborates on the LOS Convention. Indeed, the full title of UNFA underlines its relationship with the LOS Convention: *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.*

UNFA provides much of what Canada has sought for more than 20 years to protect the straddling fish stocks. This should come as no surprise: it was a Canadian initiative that led to its development. While other similar types of international or global instruments exist (Table 3), UNFA is most notable for its binding dispute settlement provisions, the stronger duties it places on flag states to control their fishing vessels, and for permitting, under specified circumstances, the

---

(43) The full text of UNFA and the 1982 LOS Convention are available via the Web site of the United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS) at: http://www.un.org/Depts/los.

boarding and inspection of fishing vessels on the high seas by states other than flag states.[44] As a framework agreement for the world's straddling and highly migratory fish stocks, UNFA emphasizes the use of RFMOs and sets out a number of important conservation obligations.[45] There is an enforcement and dispute settlement mechanism that binds states that are legal parties to it.

In the course of our discussions, Committee members were reminded that several regional RFMOs have arisen around the globe to govern ocean fisheries. Some, like NAFO, are long-established, while other were said to be relatively new or not to have yet commenced operations. The testimony of witnesses strongly suggests that UNFA closes the gaps in the international legal framework that have been problematic not only for Canada's fisheries on the East Coast, but also for fisheries in other parts of the world.[46]

Table 3 – Selected International Instruments Related to Fisheries

Title	Binding/ Non-binding	Date Adopted	Canadian Signature, Ratification or Accession	Entry Into Force/ Number of Parties
1982 UN Convention on the Law of the Sea (LOS)	Binding	10 December 1982	Signed: 10 December 1982	16 November 1994/ 142 parties
1995 UN Fish Stocks Agreement (UNFA)*	Binding	4 August 1995	Signed: 4 December 1995 Ratified: 3 August 1999	11 December 2001/ 34 parties
1993 FAO Compliance Agreement**	Binding	24 November 1993	Acceded: 20 May 1994	Not yet in force
1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries	Non-binding	31 October 1995	Canada joined in the consensus adoption of the document	There are no entry into force procedures

(44) For example, the 1993 FAO Compliance Agreement stipulates some duties of flag states vis-à-vis their fishing vessels, provides for an information exchange between states and calls for international cooperation. However, its provisions are said to be not as detailed or strong as those in UNFA. The 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries is a non-binding set of guidelines covering topics from fishing operations to aquaculture to post-harvest practices. The 2001 International Plan of Action on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing is also non-binding and best viewed as a "toolbox" of measures. The Plan lists the responsibilities of flag states, of port states, of regional fisheries management organizations and of market states, and is in large part a compilation of responsibilities previously captured in other documents. There are few published studies that focus on compliance with these fisheries instruments.

(45) For a list of regional fisheries bodies, see http://www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm.

(46) For example, in the southwest Atlantic on Argentina's Patagonian shelf (hake and squid); on the Challenger plateau in the high seas off New Zealand (orange roughy); in the South Pacific (tuna, dolphin, and shark); in the east-central and southeast Pacific off Chile and Peru (blue whiting and jack mackerel); in the "Doughnut Hole" in the Central Bering Sea and in the "Peanut Hole" in the centre of the Sea of Okhotsk off Russia's Pacific coast (pollock); in the Barents Sea "Loop Hole" off the coast of Norway (cod); and in the "Doughnut Holes" of the Northeast Atlantic (herring and salmon). See DFO, "The International Consensus on Conservation of Fish Stocks," Backgrounder, March 1995.

Title	Binding/ Non-binding	Date Adopted	Canadian Signature, Ratification or Accession	Entry Into Force/ Number of Parties
1982 UN Convention on the Law of the Sea (LOS)	Binding	10 December 1982	Signed: 10 December 1982	16 November 1994/ 142 parties
FAO International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA on IUU)	Non-binding	23 June 2001	Canada placed reservations on portions of the document relating to boarding and inspection and the use of trade measures	There are no entry into force procedures
Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)	Binding	24 October 1978	Signed: 24 October 1978 Ratified: 30 November 1978	1 January 1979/ 18 parties (17 as of 31 December 2002)
International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)	Binding	14 May 1966	Acceded: 20 August 1968	21 March 1969/ 34 parties
Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean (WCPFC)	Binding	5 September 2000	Signed: 2 August 2001	Not yet in force

Source: DFAIT, *Brief to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans*, 11 December 2002

* *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*

** *Agreement to promote Compliance With International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*

UNFA obliges states fishing on the high seas and coastal states to cooperate and adhere to 12 general principles for the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (Article 5). It requires them to:

- Adopt measures to ensure long-term sustainability and promote optimal use;
- Ensure that measures are based on the best scientific evidence available;
- Apply the "precautionary approach" to the establishment of fishing levels (as prescribed in Article 6);
- Assess impacts of fishing and other human activities and environmental factors on stocks belonging to the same ecosystem;
- Adopt an "ecosystem approach" with a view to maintaining and restoring fish populations;

- Minimize pollution, waste, discards, catches by lost or abandoned gear, catches of non-target species and endangered species, through the use of selective, environmentally safe and cost-effective fishing gear and techniques;

- Protect biodiversity in the marine environment;

- Take measures to prevent or eliminate overfishing and excess fishing capacity;

- Take into account the interests of artisanal and subsistence fishers;

- Collect and share, in a timely manner, complete and accurate data concerning fishing activities (*e.g.*, vessel position, catch of target and non-target species, and fishing effort);

- Promote and conduct scientific research and develop appropriate technologies in support of fishery conservation and management; and

- Implement and enforce conservation and management measures through effective monitoring, control and surveillance.

In brief, UNFA:

- Provides for a new high seas enforcement regime in the areas covered by RFMOs such as NAFO;

- Provides for the peaceful settlement of disputes between member countries through a compulsory, binding dispute settlement mechanism – a major improvement in the resolution of international fisheries disputes;

- Calls for "compatibility" of conservation and management measures for straddling and highly migratory fish stocks both inside and outside 200-mile zones. States fishing on the high seas and coastal states have a duty to cooperate for the purpose of achieving compatible measures (Article 7);

- Includes the concept of "real interest in the fisheries" as a condition that states (parties) must fulfil before they can participate in a regional fisheries management mechanism (Article 8(3));

- Does not permit states to authorise the use of their flag to vessels fishing on the high seas unless they are able to effectively exercise responsibility over them (Article 18);

- Obliges the flag state to ensure that its vessels are complying with regional conservation and management measures (Article 19);

- Gives a state that is party to the Agreement and a member of a relevant regional fishery body the right to board and inspect fishing vessels of another party so as to ensure compliance

with conservation and management measures, even when the flag state is not a member of the regional fishery body (Article 21);

- Strengthens arrangements for the sharing of information and cooperation on scientific research (Article 14); and

- Requires transparency in the activities of regional fisheries bodies, such as NAFO. Article 12 requires that NGOs be given the opportunity to participate in them in accordance with their procedures, "which shall not be unduly restrictive."[47]

Because UNFA focuses on straddling fish stocks adjacent to EEZs and does not directly apply to all fish in international waters, another agreement, the 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, while voluntary, complements UNFA. Another notable feature of UNFA is Article 45, which allows a state that is a party to it to propose amendments and request that a conference be convened. This may take place if half the parties agree.

([47]) See Jackie Alder, Gail Lugten, Robert Kay and Bridget Ferriss, "Compliance with International Fisheries Instruments," *Sea Around Us: North Atlantic*, Fisheries Centre, University of British Columbia, p. 67, http://saup.fisheries.ubc.ca/report/impactpolicy/alder.pdf.

DISCUSSION

Despite at least 25 years of NAFO involvement, we have truly failed to develop and to implement an adequate conservation resource management regime for waters outside the 200-mile limit. – Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

NAFO has existed for 24, 25 years, and the stocks outside 200 miles have been decimated. There can be no argument about that. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

Everything we ever achieved in NAFO was achieved by offering carrots. Nothing was ever achieved on the point of being a conservation measure. It was achieved because we offered them extra turbot, redfish or some other species. We have now run out of carrots. – Fred Woodman, Chair of the Fisheries Resource Conservation Council, Committee Proceedings, 6 May 2003

Much of the language in (UNFA) spells out heavier responsibilities devolving on the flag states than you could detect by reading the language of the NAFO convention. We are in a period of transition. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, 29 April 2003

NAFO was created "to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fishery resources of the Convention Area" of the Northwest Atlantic Ocean. The deplorable practices of the 1980s and early 1990s by certain NAFO members are amply documented. On the situation since 1995, the evidence placed before us clearly shows that NAFO still does not adequately fulfil its role: non-compliance is on the increase; flag states seldom follow up and take action against their vessels found to have contravened NAFO rules; and NAFO does not always adopt the scientific advice of its Scientific Council when setting catch limits outside the 200-mile zone – in itself an arbitrary geopolitical boundary that does not take into account the distribution and migration of the fishery resource on the Grand Banks.

A. NAFO

While NAFO is far from perfect, we believe it is better to work with that organization than not have an international fisheries management regime at all. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002

NAFO is not the same organization as it was in the early 1990s or the 1980s. It is a better organization now. – Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFO, Committee Proceedings, 11 December 2002

No matter how bad things are, it is probably better to be in (NAFO) than to have nothing. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

First, we should not abandon NAFO. Anyone who says that Canada should get out of NAFO, does not make any sense. At least NAFO is a forum by which we are able to speak to people in the fishing industry. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Committee Proceedings, 3 December 2002

I can understand that the frustration level must be incredibly high now in Newfoundland. It may be my personal bias, but I think that the best way into this is by seeing the problem as international as well as national, and staying with NAFO. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, Committee Proceedings, 29 April 2003

There have been calls for Canada to withdraw from NAFO,[48] an option usually made in conjunction with another proposal: the establishment of a new "Canadian custodial management" regime outside the 200-mile limit (discussed in the next section). The two are typically linked because, with nothing else to replace NAFO, simply leaving would be self-defeating, and the consequences unacceptable. Indeed, witnesses strongly opposed the option for a number of reasons. For example, the problem of non-compliance would more widespread because there would be less enforcement. Canada would no longer benefit from information obtained from the observer program, the inspections and surveillance scheme, and vessel monitoring. There would no longer be an international forum for discussion of issues with the other countries. The remaining countries would be unlikely to offset Canada's large financial contributions to NAFO's budget, which could lead to the dismantling of NAFO and an unregulated fishery.

The very strong consensus in our deliberations was that it is much better for Canada to have an imperfect, internationally agreed upon regime, such as NAFO, than no regime at all.

Some witnesses brought up the fact that several new regional RFMOs have arisen around the globe in response to the problem of high seas overfishing, all of which had experienced problems similar to NAFO's. DFO officials suggested that, with its Scheme of Joint International Inspection and Surveillance, NAFO is actually "one of the more highly regulated regional fisheries

---

(48) For example, the House of Commons Committee on Fisheries and Oceans recently recommended "that the Government of Canada inform NAFO and its Contracting Parties that Canada will proceed with the implementation of custodial management on the Nose and Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap, and will withdraw from NAFO no later than 31 December 2004, in accordance with Article XXIV of the NAFO Convention." Recommendation 2, House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Custodial Management Outside Canada's 200-Mile Limit*, Report 2, 25 March 2003. The 2003 report reiterated the recommendations made in an earlier one tabled in June 2002 on *Foreign Overfishing: Its Impacts and Solutions, Conservation on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap.*

management organizations in the world," especially since 1995.[49] DFO urged Committee members not to abandon regional fishing bodies as a management tool.[50] The position of the Government of Newfoundland and Labrador on the matter is that if NAFO were to begin to genuinely fulfil its mandate, this would be quite acceptable to the Province.[51]

A great deal of debate arose over how to update, improve or modernize NAFO's principles, structure and procedures. The Objection Procedure, which is the major flaw in NAFO's Convention, could be modified or removed altogether.[52] As previously mentioned, any member of the Fisheries Commission who presents an objection to a NAFO proposal within the required time limit is not bound by the measure, and there is no limitation on the number of objections that can be made or on the type of proposal to which an objection may relate. While no longer being abused, the Objection Procedure may, however, lead to a situation where quotas are arrived at by consensus to avoid a formal vote – a less than ideal way to set quotas, from a fisheries conservation standpoint. While used less often now than in the past, the Objection Procedure was said to have been used recently, mostly by former members of the Soviet Union, the Baltic states, Iceland and Denmark.[53]

NAFO shares a number of similar characteristics with other RFMOs throughout the world. Members receive scientific advice regarding the fish stocks, determine a TAC and allocate it among themselves, set regulatory measures, such as gear sizes and time and area closures, and contribute financially to the organization's operating budget.[54] Decisions can be taken either by consensus or a combination of majority decision with recourse to an objection procedure. More importantly, their effectiveness depends on the willingness of the major members to invest resources. Unlike the

---

(49) Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, *Committee Proceedings*, 26 November 2002.

(50) Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFAIT, *Committee Proceedings*, 11 December 2002.

(51) Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, Comments included in the *Report on the Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Stocks*, 20 February 2003, The Marine Institute, Memorial University, St. John's, Newfoundland and Labrador, 21 March 2003.

(52) At NAFO's annual meeting in September 1992, Canada tabled a proposal to establish criteria for the use of the Objection Procedure and to subject objections to a third-party review to assess their validity. Discussion of this proposal was postponed indefinitely.

(53) Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, *Committee Proceedings*, 29 April 2003.

(54) Some RFMOs, like NAFO, are regionally oriented; others deal with specific species (*e.g.*, the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, or ICCAT).

agencies of the United Nations, the secretariats running the various RFMOs were described to Committee members as weak and having essentially no authority. With respect to NAFO, one suggestion was for impartial, professional staff to be brought from the UN Food and Agriculture Organization or other global organizations.

Other proposals to improve NAFO include: according the Scientific Council greater influence in decision-making; giving countries with a greater economic and conservation interest in NAFO a greater say in decision-making (*e.g.*, with a system of weighted voting); incorporating the precautionary and ecosystem approaches (enunciated in UNFA) into the NAFO Convention; adopting a "ships of shame policy" (publishing a list of rogue ships, banning them from the Regulatory Area); harmonizing the sanctions regime; adopting a dispute settlement system; and even perhaps delegating fisheries enforcement to a new NAFO agency (an option that would entail some costs). We heard that a proposal to establish a marine protected area in the Regulatory Area was rejected when put to a vote in January 2002. Article 12 of UNFA specifically calls on regional fisheries bodies, such as NAFO, to conduct business in a transparent fashion. A number of submissions suggested there was an opportunity for the federal government to work with environmental NGOs, such as the World Wildlife Fund (WWF), an internationally based and reputable organization, which has decided to make oceans and marine conservation issues its area of focus over the next decade. One witness put it this way:

> It might be the time in this age of transparency to suggest that it would be helpful to Canada to encourage NAFO to open up its sessions to the public, NGOs and other people of interest. In this age of environmental concern, here is a case where two constituencies that are not normally bedfellows have different reasons for wanting to cooperate with each other because the environmental NGOs, if they were observers of NAFO meetings, might be willing to use their considerable expertise in using the media for their own purposes. That would also serve the interests of the Canadian fishing industry that admits to not being very successful in using international media for their purposes. For somewhat different reasons, they both have a cause to be effective in the use of media to expose NAFO to the light of day, as it were. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, *Committee Proceedings*, 29 April 2003

Reforming the operation of NAFO will depend on whether there is sufficient political will on the part of its members to effect change.[55] From what we heard, coalition-building and getting

---

(55) Any NAFO Contracting Party may propose an amendment to the Convention, but a three-fourths majority of the votes of all members is needed for its adoption (Article XXI of the NAFO Convention).

the required political will may not be easy. However, NAFO's ethos may be beginning to change, as seen by the Fisheries Commission's decision to strengthen STACTIC's terms of reference in September 2002. NAFO will now be analysing the compliance record of its members, whereas in the past Canada had performed this function. As well, an annual report on compliance will be submitted to the Commission in September 2003, which could result in future actions.

B. Custodial Management Beyond 200 Miles

> *Custodial management would take us years to accomplish, and establishing control and authority over a disputed area could take even longer. –Robert Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, Preparing for NAFO, Minister's Column, No. 2, September 2002*

> *Attempts to renegotiate the 200-mile limit are not, in our view, feasible within a reasonable time frame. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002*

> *The best way of ensuring that fish stocks come back again is not by unilateral extension of jurisdiction. – Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFO, Committee Proceedings, 11 December 2002*

> *One way or another, Canada has got to stop compromising and taking this – I am sorry to say it – wimpish attitude in the international negotiations that take place year after year, and start to take a position. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Committee Proceedings, 3 December 2002*

Canadians, especially people in Newfoundland and Labrador, are angered and profoundly disillusioned by NAFO's long-standing failure to take corrective action on its myriad problems. So far, Canada has addressed non-compliance in the NAFO Regulatory Area by closing its ports to countries whose vessels have seriously breached NAFO's conservation and control measures, and announcing a new approach of denying port access to rogue vessels active in the NAFO Regulatory Area. The view of many was that such measures have no real consequences for most of the foreign fleet. They all agreed that something must be done to better recognize Canada's special interest and responsibilities, as a coastal state, in the fisheries adjacent to its Atlantic coastline.

One proposal that receives much publicity, and which is undoubtedly popular in Newfoundland and Labrador, is for Canada to assume guardianship, stewardship, trusteeship, or "custodial management" over the straddling fish stocks, outside the 200-mile limit. In June 2002, the House of Commons Committee on Fisheries and Oceans called for the establishment of such management on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap (along with Canada's withdrawal from NAFO). In March 2003, a report of a Newfoundland and Labrador All-Party

Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS Cod Fisheries recommended that a Canadian-based fisheries management regime be adopted to protect the straddling fish stocks on the Nose and Tail of the Grand Banks.[56] In March 2003, the Commons Committee released a second report on the issue of foreign overfishing[57] that reiterated the recommendations it had made in June 2002.[58]

Custodial management or the extension of Canadian fisheries jurisdiction, in one form or another, beyond 200 miles on the high seas, is not an entirely new idea. The Government of Newfoundland and Labrador, the Fisheries Council of Canada, the Northern Cod Review (Harris) Panel and others have in the past recommended this course of action, including this Committee, in 1989, when it offered the Government of Canada the following advice:

> Foreign overfishing of stocks that straddle the 200-mile limit can no longer be tolerated and requires a much firmer response by the Government of Canada. Although there are few countries in the world which have continental shelves wider than 200-miles and an extension of Canadian fisheries jurisdiction would likely meet objections from certain members of the international community, especially those now benefiting from overfishing, the Committee nevertheless recommends:
>
> (6) That the federal government step up sanctions beyond port closures and the curtailment of preferential access to surplus stocks within the 200-mile limit to bring pressure on those countries who overfish the so-called straddling stocks. The Prime Minister, the Secretary of State for External Affairs, and the Minister of Fisheries and Oceans should develop a strategy to establish full functional fisheries jurisdiction over the whole Continental Shelf. – Standing Senate Committee on Fisheries, Recommendation 6, *The Marketing of Fish in Canada: Report on the East Coast Fisheries*, December 1989, p. 66.

The reason for Canadian action outside 200 miles has always been the preservation of Canada's interests, and those of the international community, in conserving the straddling fish stocks. It has never been a means to enable Canada to claim a sole right to harvest fish on the high seas (*i.e.*, to grab "a bigger piece of the pie"). As proposed by the Commons Committee in June 2002, custodial management would involve Canada's asserting control of fishing activity out to the limits of the continental shelf: "Canada would conduct the science, set the TACs, and implement and administer a conservation-based management system that would include monitoring and

---

(56) The Newfoundland and Labrador All-Party Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS Cod Fisheries, *Stability, Sustainability and Prosperity: Charting a Future for Northern and Gulf Cod Stocks*, A Position Statement, 17 March 2003.

(57) House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Custodial Management Outside Canada's 200-Mile Limit*, March 2003.

(58) House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Foreign Overfishing: Its Impacts and Solutions, Conservation on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap*, June 2002.

enforcement."[59] By the term "custodial management," the Committee "did not intend that Canada should claim sovereignty over or exclusive rights to the resources."[60]

The federal government's response to that Committee was that its notion of custodial management amounted to an extension of Canada's fisheries jurisdiction by another name. The Minister of Fisheries and Oceans wrote: "There seems to be the view that "custodial management" may be more palatable to the international community than extension of fisheries jurisdiction. This is an erroneous view."[61] The government warned that the proposal went well beyond what is accepted in international law and would: receive very little support outside Canada; be vigorously opposed by other nations (particularly distant water fishing states); and potentially lead to confrontation – all potential difficulties the Commons Committee considered in its report.

We heard the same arguments from federal officials: unilateral activity would be fraught with difficulty. It was also pointed out that DFO's regulatory and scientific research responsibilities would expand considerably – in geographical terms, by an additional 160 to 200 nautical miles if Canada also "took custody" of the stocks on the Flemish Cap. DFO, however, has experienced deep cutbacks since the federal government's Program Review in 1995.

While also expressing the strong view that Canada should consider a custodial management framework, the Government of Newfoundland and Labrador's proposal differs from that of the Commons Committee: it does not preclude a role for NAFO in any new regime. As proposed by the Province, custodial management is more of a shift or "redefinition of the roles and responsibilities of Canada as the coastal state, and NAFO as the regional fisheries organization."[62] The operational role of NAFO would be modified to provide Canada with enhanced responsibilities for specific stocks that are of most interest to Canada.

> The Province's proposal is that Canada, as the coastal State, will assume responsibility for: management of straddling fish stocks, TACs, and conservation measures; and that it will enforce the consistent application of measures inside and outside 200M, including monitoring and surveillance. However it was also proposed that Canada would respect the historical shares of other nations. Under this

---

([59]) *Id.*

([60]) House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Custodial Management Outside Canada's 200-Mile Limit*, March 2003.

([61]) *Government Response to the Standing Committee on Fisheries and Oceans' Tenth Report on Foreign Overfishing: Its Impacts and Solutions*, 8 November 2002.

([62]) Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, *Committee Proceedings*, 25 March 2003.

> proposal all that is required is shifting some responsibilities to the coastal State. NAFO would retain responsibility for the Scientific Council, stock assessments, coordination of research and the provision of advice. It would also continue to deal with access and allocation issues and to manage stocks in the NAFO Regulatory Area, as well as developing and levying sanctions.[63]

Committee members agree with witnesses who believed that having a central authority (a custodian or trustee) to manage the fisheries on behalf of all participants would lead to more effective fisheries management. However, it must be acknowledged that, without the consent of the participants, any action to impose a new system would amount to a unilateral action. One cannot escape that logic.[64] Those favouring bold action by Canada reminded Committee members of the actions taken by Iceland before the adoption of the LOS Convention, when that country began to enforce its jurisdiction over fisheries beyond its territorial sea into the high seas. Although challenged in the International Court of Justice, Iceland's action eventually led to the idea of coastal states having resource ownership and management rights and responsibilities for areas beyond territorial seas, a notion that was later incorporated in the LOS Convention. International maritime law was also described as constantly evolving through the combination of international conventions, such as the LOS Convention, and state practice. Canada's unilateral declaration of a 200-mile fishing zone in January 1977 was given as an example:

> We unilaterally extended fisheries jurisdiction before on January 1, 1977. What is the difference? To answer the rhetorical question, the difference is simply that we had a series of bilateral agreements already in place by 1977, which accepted our impending unilateral declaration, and we had an evolving Law of the Sea so that we could anticipate a Convention which would provide for the 200-mile limit, and which actually was concluded 5 years later. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Brief submitted to the Committee, 25 February 2003.

At the time, Canada's lead was quickly followed by the United States (on 1 March 1977) and a number of other countries.

Some witnesses argued that, in certain circumstances, unilateral action is not only an appropriate option, it may be the only course of action available. In this regard, the

---

(63) *Report on the Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Stocks*, 20 February 2003, The Marine Institute, Memorial University, St. John's, Newfoundland and Labrador, 21 March 2003.

(64) Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, *Committee Proceedings*, 25 February 2003.

much-publicized seizure of the Spanish fishing trawler *Estai* in 1995 was given as recent example and precedent. So was Canada's unilateral declaration of a 200-mile fishing zone in 1977. Others, however, pointed to Canada's long tradition of respecting multilateral solutions, and warned that if it were to act unilaterally on the high seas, Canada would be renouncing a firmly established and fundamental tenet of international law.

The evidence presented to us suggests that the objectives of custodial management can best be achieved within the existing international legal framework. In this regard, UNFA is especially important.

C. UNFA

> *In the view of Newfoundland and Labrador, you would need a significant change in international law to permit Canadian vessels, for example, to enforce fisheries regulations outside 200 miles. – Mike Samson, Deputy Minister of Fisheries and Aquaculture, Government of Newfoundland and Labrador, Committee Proceedings, 25 March 2003*

> *There has been a call for "new tools" to address this rapidly developing crisis in the world's fisheries; however in his view the problem is that we are not using the legal and management tools that we already have. – Summary of comments made by Professor Gudmunder Eiriksson, UN University of Peace, Costa Rica, Report on the Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Stocks, 21 March 2003*

> *(UNFA) is something of which Canada can be very proud. We took the initiative to get this conference on the UN agenda through the Rio conference. We have achieved a fairly detailed convention that contains dispute settlement provisions. – Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFO, Committee Proceedings, 11 December 2002*

> *In effect, (custodial management) would put in place a comparable resource management regime for all straddling stocks. – Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003*

> *Unfortunately, within NAFO, there are only five parties that have ratified (UNFA) and that are subject to that agreement. – Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 26 November 2002*

> *I think (UNFA) is a good agreement, especially the part that steals from the Law of the Sea Convention. I have no desire to see (UNFA) changed. ... It stands on its own two legs even though its parentage is clearly the Law of the Sea Convention. I have no hesitation. After all, I helped invent it. – Dr. Alan Beesley, Committee Proceedings, 11 May 1999*

In the negotiations leading up to the LOS Convention, Canada was unsuccessful in its efforts to give coastal states jurisdiction or special recognition over straddling fish stocks. This led

to subsequent efforts to negotiate the 1995 United Nations Fish Stocks Agreement ("UNFA"), which Canada ratified in August 1999. With its 50 Articles dealing specifically with straddling and highly migratory fish, UNFA elaborates considerably on the LOS Convention by including: guiding principles meant to assure sustainable fishing (notably the precautionary approach and the ecosystem approach); new measures to promote international cooperation and transparent decision-making; tougher fisheries enforcement; and dispute resolution procedures.

Essentially, the objective of custodial management is to achieve compatible fisheries conservation and management systems inside and outside the 200 miles. According to the House of Commons Committee on Fisheries and Oceans, for example, the "essential purpose of custodial management" is to establish a regime that would provide "comparable standards of conservation and enforcement for all transboundary stocks, inside and outside the 200-mile limit."[65] The Government of Newfoundland and Labrador defines the term as "the management by the adjacent coastal state of designated fish stocks which straddle the 200-mile Exclusive Economic Zone for the purpose of applying consistent and conservation-based measures."[66]

Article 7(2) of UNFA requires that "conservation and management measures established for the high seas and those adopted for areas under national jurisdiction shall be compatible in order to ensure conservation and management of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks in their entirety." UNFA also provides a list of criteria for defining compatibility. Distant water fishing nations and coastal states are obliged to cooperate, within a reasonable time period, directly or through RFMOs, which play a critical role because UNFA can be implemented only through them. In UNFA, part of the duty to cooperate includes the key notion of "compatible" management measures for fish stocks that straddle 200-mile EEZs.

Although there already exists in NAFO, since 1995, a management and control regime that allows Canada to board and investigate the vessels of NAFO members, UNFA gives coastal states like Canada considerably more clout to ensure that the rules are being respected. In international law, vessels are generally considered to be the responsibility of the flag state (the state in which the vessel is registered). On compliance and enforcement, UNFA breaks new ground by giving non-flag states the right to take enforcement action (Part VI of UNFA covers flag state responsibilities,

---

([65]) House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Foreign Overfishing: Its Impacts and Solutions, Conservation on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap*, June 2002.

([66]) *Report on the Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Stocks*, 20 February 2003, The Marine Institute, Memorial University, St. John's, Newfoundland and Labrador, 21 March 2003.

international and regional cooperation, basic procedures for boarding and inspection, and measures by port states). For example, UNFA allows a coastal state such as Canada to board and inspect vessels on the high seas and, under certain circumstances, bring them to port if the flag state is unwilling to investigate or otherwise respond to breaches of the rules of an RFMO, such as NAFO. If a serious infringement is found, the flag state must be notified and has up to three days in which to respond and fulfil its obligations under Article 19 to investigate fully, determine whether an offence has been committed, and act on applying the necessary administrative or judicial means to sanction the vessel.[67]

Another important feature of UNFA is its compulsory and binding dispute settlement procedures. Many of NAFO's problems stem from its Objection Procedure and the absence of a mechanism to resolve conflicts and disputes. One witness informed us that past efforts to have a dispute settlement procedure adopted by NAFO had met with "very strong resistance," the concern being that it would "in some way, bind parties and cause them to lose some of their sovereignty around the table."[68] Under UNFA, if a party believes that another party is acting in a way that is inconsistent with treaty obligations, the former may take the matter to a third-party dispute settlement panel or tribunal, and the other party must participate. Because the tribunals are authorized to demand corrective action, they are potentially a strong deterrent of illegal activity. Strong deterrence, in turn, would lead to more effective fisheries enforcement. Interestingly, the legal remedies in UNFA are based on provisions contained in Part XV of the LOS Convention.

As previously mentioned, the hope was expressed that UNFA, when fully implemented, will result in a much more transparent fisheries regime. In this regard, there is an opportunity for Canada to seek the involvement of environmental NGOs that have shown an interest in marine and fisheries issues.

Canada ratified UNFA in August 1999, and applies its provisions to other parties to UNFA, including countries that belong to NAFO (Iceland, Norway, the Russian Federation, and the United States of America). The treaty, however, does not affect vessels of NAFO members that are not legal parties, notably the EU, which is the most important NAFO member next to Canada, and which has signed but not ratified UNFA. In 1999, in the Committee's deliberations on Bill C-27 (that amended federal legislation to implement UNFA), federal officials hoped the treaty would be

---

(67) Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFAIT, *Committee Proceedings*, 11 December 2002.

(68) Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management, DFO, *Committee Proceedings*, 26 November 2002.

ratified "sooner rather than later."[69] It may be said that the EU's ratification of UNFA has proceeded at a glacial pace, and that the treaty has so far had little practical effect on NAFO because the EU has not been a legal party to UNFA. However, in our hearings, we learned that the Union was publicly committed to ratification, and that it had announced its intention to ratify *en bloc* (*i.e.*, to deposit instruments of ratification for the EU and all member states simultaneously). With one exception, Ireland, the EU now appears ready to ratify UNFA by June 2003. In the case of Ireland, DFO informed us on 16 April 2003 that passage of legislation to ratify UNFA was a priority for the Irish government.[70]

D. The LOS Convention

> *Canada's interests are best served when it is an international partner, rather than becoming an international pariah. – Robert Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, "Government Responds to Standing Committee Report on Foreign Overfishing," News Release, 8 November 2002*
>
> *The fishery provisions of the Law of the Sea convention are vague, eclectic, thin and no longer represent the new approach to international fishery management. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, 29 April 2003*
>
> *We are out in front all the time in developing international law, especially environmental law, but when we have succeeded, we do not follow it. I do not understand that. Worse still, I do not understand why no one except the Senate takes an interest in saying that it is not right. – Dr. Alan Beesley, Committee Proceedings, 11 May 1999*
>
> *The Russian Federation has made a submission (to the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf) ... concerning the Arctic, which is of interest to us. – Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFO, Committee Proceedings, 11 December 2002*
>
> *Here we are, Honourable Senators, not having ratified the Law of the Sea. ... Perhaps a committee of the Senate should investigate this matter and nudge the Government of Canada to do the right thing. – Senator George Baker, Debates of the Senate, 10 December 2002*
>
> *The Law of the Sea, I would suggest, some 21 years after the last convention was signed, is ready to be amended. It could be amended in various ways ... – Dr. Art May, member of the*

([69]) Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate, Fisheries Management, DFO, *Committee Proceedings*, 13 May 1999. The Treaty of Rome provides the Commission of the EU with certain powers and authorities, such as responsibility for international fisheries management and for the administration of the Common Fisheries Policy, which governs fishing by EU states. The European Commission has exclusive competence to negotiate and conclude fisheries agreements with third parties, and represent the EU on international fisheries bodies, including NAFO. Undertakings are normally approved by the Fisheries Council, which is composed of the fisheries ministers of the member states. While policy is made at the EU level, implementation and enforcement are left to the member states.

([70]) Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau, DFAIT, Letter to the Chair, 16 April 2003.

The LOS Convention, which came into force in November 1994, was first opened for signature in December 1982. That year, Canada signed the text, but subsequently did not ratify the treaty. While often stating its intention to ratify the 20-year-old LOS Convention, the federal government has yet to follow through. In this regard, Canada and the United States are the world's two remaining hold-outs.

For Canada, this situation is profoundly ironic: Canada is a coastal state with the longest coastline in the world (nearly 244,000 kilometres, including the shoreline of 52,455 islands), the largest archipelago (in the Canadian Arctic), and the second-largest continental shelf (3.7 million square kilometres). Its marine environment covers an area of approximately five million square kilometres, equivalent to 53% of Canada's land area. The irony does not end there: Canada was a major driving force behind the LOS Convention. As a signatory in 1982, Canada expressed its political intention to assume the LOS Convention's obligations. Canada now has a duty not to act in a way that defeats the LOS Convention's object and purpose, but is not legally bound by its provisions. Ratification would be the next step by which Canada would assume legally binding obligations.

There are two main reasons for Canada's lengthy delay in ratification. First, there were concerns about the deep seabed mining portions of the LOS Convention, which were finally addressed in July 1994 with the adoption of an Agreement relating to the implementation of Part XI of the LOS Convention.

> Initially (Canada) held back, out of deference to the Americans. We did not have anything against the seabed mining provision. We actually wrote into legally binding language Henry Kissinger's proposal for the joint-venture approach. ... It was for that reason that we held back; but Canada did not say, "Thank God that is settled. Let's ratify." – Dr. Alan Beesley, *Committee Proceedings*, 11 May 1999.

The 1994 Agreement relating to Part XI of the LOS Convention led to an increase in the number of ratifications (and accessions). After receiving the required 60 ratifications, the LOS Convention entered into force on 16 November 1994, which resulted in the addition of further new parties to the LOS Convention. However, by then, the matter of seabed mining overlapped with the straddling fish stocks issue, the second reason why Canada delayed ratification. Canada argued that those fish needed special recognition and protection in a separate UN treaty; this was to become the

1995 UN Fish Stocks Agreement, which came into force on 11 December 2001 (after receiving the required 30 ratifications).

Canada's non-ratification of the LOS Convention carries a number of clear disadvantages. Besides making it awkward for Canada to pursue strategies under UNFA (a subsidiary treaty to the main treaty of the LOS Convention), Canada would be hard-pressed to have its concerns or suggestions heard when the LOS Convention is opened for review and amendment in December 2004.

A number of areas were mentioned where the LOS Convention could be improved. For example, the treaty could be amended to better recognize the special interests that coastal states such as Canada have in the straddling fish stocks, or to help strengthen the role that RFMOs such as NAFO have in managing and conserving those fish. It could be amended to include "groundfish" within the definition of species that are now within the continental shelf jurisdiction of coastal states, and incorporate the principles enunciated in UNFA. Stocks being fished on a continental shelf outside 200 miles that are not regulated by RFMOs could be afforded better legal recognition, especially if an ecosystem approach is to be adopted in fisheries management. In NAFO's Regulatory Area, about half of the total catch of groundfish in 2000 consisted of unregulated species.

In addition, Canada would have 10 years in which to establish the outer limits of its juridical continental shelf beyond 200 miles[7] and file a claim to the 21-member Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), which considers such requests. Article 76 of the LOS Convention provides a complex formula for determining the legal definition of a state's continental shelf beyond 200 miles. Under Article 77, coastal states exercise sovereign rights over the continental shelf for the purpose of exploration and exploitation of the natural resources there – both living resources ("sedentary species, that is to say, organisms which at the harvestable stage, either are immobile on or under the seabed or are unable to move except in constant physical contact with the seabed or the subsoil") and non-living resources (*e.g.*, mineral) that are located on or beneath the ocean floor of the shelf. With its massive coastline along three oceans, Canada would benefit from submitting a claim to the outer edge of the continental shelf. There also exists the possibility that Canada and it neighbouring countries could have overlapping claims. The Russian Federation, which ratified the

---

(7) By establishing the foot of the continental slope, by meeting the requirements stated for the thickness of sedimentary rocks, by satisfying geo-morphological requirements and by meeting distance and depth criteria, or by any combination of these methods.

LOS Convention in March 1997, was the first country to make a submission to the CLCS, staking a claim in the high Arctic on 20 December 2001.

At stake, on a global basis, is the extension of about 15 million square kilometres of continental shelf, or about 5% of the world's total sea floor. Some countries, such as New Zealand, may be able to expand their marine territories by as much as 50%. Off the coasts of the United States, the added marine territory may hold as much as $1.3 trillion in resources.[72]

---

(72) David Malakoff, "Nations Look For an Edge in Claiming Continental Shelves," *Science*, Vol. 298, 6 December 2002, pp. 1877-1878.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

We should remember that NAFO is a child of the 1970s. Much has changed in the field of international fisheries and international law since then. – Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, Committee Proceedings, 29 April 2003

Now, in the year 2003, we realize we created the legal framework, and we said, "Okay, pass it over here to regional fisheries organizations." We never gave them the power to actually skate down the ice and score the goal. – Patrick McGuinness, Vice-President, Fisheries Council of Canada, Committee Proceedings, 29 April 2003

We should be pressing at the highest levels of diplomacy and the highest levels of government of our counterparts in the European Community because what is happening is irrational and unconscionable. For some of the most developed countries of the world, it should be embarrassing. – Dr. Art May, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

We have a major problem here. At its heart, the problem is biological and ecological, but is treated as purely political... . – Dr. George Rose, Professor and Senior Chair of Fisheries Conservation, Memorial University, Committee Proceedings, 6 May 2003

What we want, as an industry, is a comprehensive conservation regime that works outside the 200-mile limit; a regime that provides at least the same level of standard that we experience within Canada's 200-mile limit. – Alastair O'Rielly, member of the Newfoundland Provincial Advisory Council on Foreign Overfishing, Committee Proceedings, 25 February 2003

The FRCC is at a loss to understand why there is such a lack of support for conservation measures when these species are at all-time low levels. Therefore, the FRCC considers that conservation of the fisheries and this ecosystem will not be achievable without an effective management approach consistent with Canadian fisheries jurisdiction. – Fred Woodman, Chair, Fisheries Resource Conservation Council, Letter to the Minister of Fisheries and Oceans, 27 July 2001

The world's oceans are being exploited as never before. According to the Food and Agriculture Organization, nearly half of the world's marine stocks are fully exploited, and another 28% are either over-exploited or depleted.[73] In fact, they may be in far worse shape than anyone had previously realized. According to a study published in November 2001, fish catches may have actually declined since the late 1980s, rather than increased as previously reported by the FAO, mainly because of incorrect reporting by China.[74] At the current rate, by 2015, world fish stocks

---

(73) United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2002*, http://www.fao.org/sof/sofia/index_en.htm.

(74) Reg Watson and Daniel Pauly, "Systematic Distortions in World Fisheries," *Nature*, Volume 414, 29 November 2001, pp. 473-566.

will have fallen by half.[75] Globally, the trend has been one of "fishing down the food web"; having removed the larger fish (predator species) at the top of various food chains, fisheries are moving down the food chain, targeting ever smaller fish and invertebrates, and simplifying marine ecosystems.[76]

A study published in the journal *Nature* on 15 May 2003 suggested, among other things, that: worldwide, the biomass of large predatory fish populations is now only 10% of pre-industrial fishing levels; industrialized fisheries typically reduce the biomass of fish communities by 80% within 15 years; there is little empirical information available from the open oceans; and local extinctions can go unnoticed even in closely monitored systems such as the Northwest Atlantic.[77]

It is now beginning to be more widely understood that fisheries, while renewable, are not infinite or inexhaustible as was once imagined. The need for international cooperation is also being more loudly articulated. At the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg in 2002, world leaders committed themselves to "maintaining or restoring stocks with the aim of achieving these goals for depleted stocks on an urgent basis and where possible no later than 2015."

In the Northwest Atlantic, the testimony suggests that non-compliance with NAFO's rules is not only impeding the recovery and growth of the region's straddling fish stocks, but may also be threatening their very existence.

Since 1945, some 30 sub-regional and regional RFMOs and arrangements have been established throughout the world.[78] Over the last decade, new codes and guidelines for high seas fishing have emerged, and these will likely provide the impetus for change in NAFO. In fact, the Committee heard that the LOS community of international lawyers is coming around to the view that the days of "freedom of fishing on the high seas" are numbered.[79] Of the new international instruments in fisheries, UNFA is foremost for a number of reasons: its comprehensiveness; the

---

(75) International Centre for Trade and Sustainable Development, "New Study Reveals Significant Decline In Fish Catches," http://www.ictsd.org/.

(76) Daniel Pauly and Jay Maclean, *In a Perfect Ocean: The State of Fisheries and Ecosystems in the North Atlantic Ocean*, Island Press, 2003, p. 52.

(77) Ransom A. Myers and Boris Worm, "Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities," *Nature*, Vol. 423, 15 May 2003, pp. 280-283.

(78) United Nations Food and Agriculture Organization, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2002*.

(79) For an interesting discussion, see Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, *Committee Proceedings*, 29 April 2003.

duties it places on states to cooperate in managing the world's straddling fish stocks; and the fact that its main implementation mechanism is the world's RFMOs.

The Committee also learned that NAFO belongs to a family of organizations that share common problems: they have not been provided sufficient resources for the task at hand; they are decentralized to a fault; and they have little authority to function effectively. It has been said many times over the years that NAFO "lacks teeth." In fact, it may be said that NAFO lacked the structure and mandate to function effectively in the first place, and that "it is a child of the 70s," as one expert witness put it. It is in the long-term interests of all the parties concerned, including the straddling fish stocks, that NAFO be modernized.

Although Canada ratified UNFA in 1999, other NAFO-member countries, notably those belonging to the EU, have yet to follow.[80] On this point, we heard that the EU intends to ratify UNFA *en bloc* (*i.e.*, with all member countries doing so simultaneously). DFO expects the EU to be in a position to ratify by June 2003, "if all goes well."

As of 1 May 2003, 142 countries had ratified the 20-year old LOS Convention. The last five nations to ratify were Kiribati (24 February 2003), Tuvalu (9 December 2002), Qatar (9 December 2002), Armenia (9 December 2002), and Hungary (5 February 2002). Although Canada borders three oceans and has the world's longest coastline and the largest archipelago (in the Canadian Arctic), our country does not figure on that list of states because it chose not to ratify until an effective high seas enforcement regime for the straddling fish stocks could be put in place. UNFA, which Canada had a very prominent role in developing, provides the framework for such a regime. The view was expressed in our hearings that it is now time for Canada to re-establish itself as a leader in fisheries and LOS matters generally, and to ratify the LOS Convention.

Canada should be in a position to suggest amendments or additions to the LOS Convention when it is opened for review in December 2004, under Articles 312, 313 and 314. For example, the management and conservation role of RFMOs (such as NAFO) could be strengthened in the LOS Convention. The LOS Convention could also be amended to better protect fish species and stocks in high seas ecosystems that do not straddle EEZs, do not migrate over long distances, and are not managed by RFMOs. (The Committee heard that about half of the total groundfish catch in the NAFO Regulatory Area in 2000 consisted of unregulated species.) In addition, as a major maritime

---

(80) The countries belonging to NAFO and that have not ratified UNFA include (in alphabetical order, as of 10 May 2003): Bulgaria, Cuba, Denmark (Faroe Islands and Greenland), Estonia, the EU, France (St. Pierre and Miquelon), Japan, the Republic of Korea, Latvia, Lithuania, and Poland.

nation, Canada has other oceans-related interests besides fisheries. However, only parties to the LOS Convention can participate in its institutions, such as the Commission on the Outer Limits of the Continental Shelf and the International Tribunal on the Law of the Sea.

Canada should begin to advance the notion in the international community, along with other like-minded maritime countries, that, because coastal states have a special interest in fish stocks adjacent to their 200-mile EEZs, they should therefore have an enhanced role in the RFMOs that manage them. As one witness suggested,[81] this idea could be first tried out at an upcoming international conference[82] on the management of high seas fisheries. In addition, Canada could propose that the secretariats of the world's RFMOs should, in future, meet to devise common global strategies.[83] The federal government should begin the process of coalition-building with other countries, such as coastal states belonging to NAFO and whose Exclusive Economic Zones are within NAFO's "Convention Area," namely Denmark (for Greenland), France (for St. Pierre and Miquelon), and the United States.

Recommendations

1. **The Committee recommends that the Government of Canada express its displeasure to the governments of NAFO countries whose vessels are not complying with NAFO's rules and that do not take prompt enforcement action on infringements in the Regulatory Area. In the course of Canada's regular and ongoing bilateral relations with countries that belong to NAFO, federal Ministers, parliamentarians, and officials of the Department of Foreign Affairs and International Trade should raise the subject of non-compliance in NAFO at every opportunity.**

2. **The Committee recommends that the Government of Canada redouble its diplomatic efforts to encourage NAFO countries to ratify or accede to the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (UNFA), if they have not yet done so.**

3. **The Committee recommends that, on an annual basis, the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Department of Fisheries and Oceans jointly report to Parliament on the record of individual NAFO countries in meeting their flag state responsibilities and obligations in the Regulatory Area. The report should include the voting record of individual NAFO Contracting Parties on matters that are of special concern or interest to Canadians.**

---

(81) Dr. Douglas Johnston, Marine Environmental Programme, Dalhousie University, *Committee Proceedings*, 29 April 2003.

(82) To be held on 1-5 December 2003 (in Queenstown, New Zealand) and hosted by the UN Food and Agriculture Organization and the fisheries departments of New Zealand and Australia, "Deep Sea 2003" will be exploring issues surrounding the "Governance and Management of Deep Sea Fisheries." The conference will provide a forum to discuss issues relating to present and future needs for science, conservation, and governance and management of continental slopes and deep-sea areas. See http://www.deepsea.govt.nz/programme/index.asp.

(83) Dr. Douglas Johnston, Marine and Environmental Programme, Dalhousie University, *Committee Proceedings*, 29 April 2003.

4. **The Committee recommends that the Government of Canada continue to apply the *Coastal Fisheries Protection Act* and the Regulations pursuant to the Act against non-NAFO and stateless vessels that fish in the Regulatory Area. In times of environmental emergency, the Government of Canada should take whatever means it deems necessary to protect the straddling fish stocks.**

5. **The Committee recommends that the Government of Canada and the Province of Newfoundland and Labrador – the province most directly affected by foreign overfishing – jointly develop a strategic, targeted public information campaign to: help expose prohibited and unsustainable fishing practices; put pressure on non-compliant NAFO countries; and increase public understanding of overfishing issues. In this regard, both levels of government should actively and jointly seek alliances with environmental NGOs that are based both in Canada and abroad, that have scientific expertise, and that have shown an interest in marine conservation and fisheries management issues.**

6. **The Committee recommends that, as Canada is a major coastal state and given the magnitude of the problems and issues identified in this report, the Government of Canada immediately begin to organize an international conference to focus on ways to strengthen the role and operation of the world's Regional Fisheries Management Organizations. This international gathering should take place in Newfoundland and Labrador. The permanent staff of the various RFMOs, including that of NAFO, should be invited to participate, as well as representatives of fishing organizations, environmental NGOs, government officials, parliamentarians, academics and other experts.**

7. **The Committee recommends that, given the precarious state of the world's fishery resource and the special interest that coastal states have in fish stocks adjacent to their 200-mile EEZs, the Government of Canada, in pursuing its foreign policy objectives in the area of sustainable development, forcefully begin to advance the notion in international forums that coastal states should be accorded a greater say in decision-making and an enhanced role in administering the Regional Fisheries Management Organizations to which they belong. Compatibility of management and conservation measures for straddling fish stocks, both inside and outside 200-mile EEZs should be the major objective sought by Canada.**

8. **The Committee recommends that the Government of Canada accord a higher priority to the study of oceanic ecosystems, and to the exchange of information on this subject with other countries.**

9. **The Committee recommends that the Government of Canada move to ratify the 1982 United Nations LOS Convention, as soon as the European Union ratifies the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.**

APPENDIX 1

LOS Convention: Ratifications, Accessions and Successions

142.	Kiribati (24 February 2003)
141.	Tuvalu (9 December 2002)
140.	Qatar (9 December 2002)
139.	Armenia (9 December 2002)
138.	Hungary (5 February 2002)
137.	Madagascar (22 August 2001)
136.	Bangladesh (27 July 2001)
135.	Serbia and Montenegro (12 March 2001)
134.	Luxembourg (5 October 2000)
133.	Maldives (7 September 2000)
132.	Nicaragua (3 May 2000)
131.	Vanuatu (10 August 1999)
130.	Ukraine (26 July 1999)
129.	Poland (13 November 1998)
128.	Belgium (13 November 1998)
127.	Nepal (2 November 1998)
126.	Suriname (9 July 1998)
125.	Lao People's Democratic Republic (5 June 1998)
124.	European Community (1 April 1998)
123.	Gabon (11 March 1998)
122.	South Africa (23 December 1997)
121.	Portugal (3 November 1997)
120.	Benin (16 October 1997)
119.	Chile (25 August 1997)
118.	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (25 July 1997)
117.	Equatorial Guinea (21 July 1997)
116.	Solomon Islands (23 June 1997)
115.	Mozambique (13 March 1997)
114.	Russian Federation (12 March 1997)
113.	Pakistan (26 February 1997)
112.	Guatemala (11 February 1997)
111.	Spain (15 January 1997)
110.	Papua New Guinea (14 January 1997)
109.	Romania (17 December 1996)
108.	Brunei Darussalam (5 November 1996)
107.	Malaysia (14 October 1996)
106.	Palau (30 September 1996)
105.	Mongolia (13 August 1996)
104.	Haiti (31 July 1996)
103.	New Zealand (19 July 1996)
102.	Mauritania (17 July 1996)
101.	Panama (1 July 1996)
100.	Netherlands (28 June 1996)
99.	Sweden (25 June 1996)
98.	Norway (24 June 1996)
97.	Ireland (21 June 1996)

96.	Finland (21 June 1996)
95.	Czech Republic (21 June 1996)
94.	Japan (20 June 1996)
93.	Algeria (11 June 1996)
92.	People's Republic of China (7 June 1996)
91.	Myanmar (21 May 1996)
90.	Bulgaria (15 May 1996)
89.	Slovakia (8 May 1996)
88.	Saudi Arabia (24 April 1996)
87.	France (11 April 1996)
86.	Georgia (21 March 1996)
85.	Monaco (20 March 1996)
84.	Republic of Korea (29 January 1996)
83.	Nauru (23 January 1996)
82.	Argentina (1 December 1995)
81.	Jordan (27 November 1995)
80.	Samoa (14 August 1995)
79.	Tonga (2 August 1995)
78.	Greece (21 July 1995)
77.	Austria (14 July 1995)
76.	India (29 June 1995)
75.	Slovenia (16 June 1995)
74.	Bolivia (28 April 1995)
73.	Croatia (5 April 1995)
72.	Cook Islands (15 February 1995)
71.	Italy (13 January 1995)
70.	Lebanon (5 January 1995)
69.	Sierra Leone (12 December 1994)
68.	Singapore (17 November 1994)
67.	Mauritius (4 November 1994)
66.	Germany (14 October 1994)
65.	Australia (5 October 1994)
64.	The former Yugoslav Republic of Macedonia (19 August 1994)
63.	Viet Nam (25 July 1994)
62.	Sri Lanka (19 July 1994)
61.	Comoros (21 June 1994)
60.	Bosnia and Herzegovina (12 January 1994)
59.	Guyana (16 November 1993)
58.	Barbados (12 October 1993)
57.	Honduras (5 October 1993)
56.	Saint Vincent and the Grenadines (1 October 1993)
55.	Malta (20 May 1993)
54.	Zimbabwe (24 February 1993)
53.	Saint Kitts and Nevis (7 January 1993)
52.	Uruguay (10 December 1992)
51.	Costa Rica (21 September 1992)
50.	Dominica (24 October 1991)
49.	Djibouti (8 October 1991)
48.	Seychelles (16 September 1991)

47.	Marshall Islands (9 August 1991)
46.	Federated States of Micronesia (29 April 1991)
45.	Grenada (25 April 1991)
44.	Angola (5 December 1990)
43.	Uganda (9 November 1990)
42.	Botswana (2 May 1990)
41.	Oman (17 August 1989)
40.	Somalia (24 July 1989)
39.	Kenya (2 March 1989)
38.	Democratic Republic of the Congo (17 February 1989)
37.	Antigua and Barbuda (2 February 1989)
36.	Brazil (22 December 1988)
35.	Cyprus (12 December 1988)
34.	Sao Tome and Principe (3 November 1987)
33.	Cape Verde (10 August 1987)
32.	Yemen (21 July 1987)
31.	Paraguay (26 September 1986)
30.	Guinea-Bissau (25 August 1986)
29.	Nigeria (14 August 1986)
28.	Kuwait (2 May 1986)
27.	Trinidad and Tobago (25 April 1986)
26.	Indonesia (3 February 1986)
25.	Cameroon (19 November 1985)
24.	United Republic of Tanzania (30 September 1985)
23.	Guinea (6 September 1985)
22.	Iraq (30 July 1985)
21.	Mali (16 July 1985)
20.	Iceland (21 June 1985)
19.	Bahrain (30 May 1985)
18.	Tunisia (24 April 1985)
17.	Togo (16 April 1985)
16.	Saint Lucia (27 March 1985)
15.	Sudan (23 January 1985)
14.	Senegal (25 October 1984)
13.	Cuba (15 August 1984)
12.	Gambia (22 May 1984)
11.	Philippines (8 May 1984)
10.	Côte d'Ivoire (26 March 1984)
9.	Egypt (26 August 1983)
8.	Belize (13 August 1983)
7.	Bahamas (29 July 1983)
6.	Ghana (7 June 1983)
5.	Namibia (18 April 1983)
4.	Jamaica (21 March 1983)
3.	Mexico (18 March 1983)
2.	Zambia (7 March 1983)
1.	Fiji (10 December 1982)

Source: United Nations, Oceans and the Law of the Sea, Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea, last updated 11 April 2003, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm

APPENDIX 2

UNFA: Ratifications, Accessions and Successions

34.	Marshall Islands (19 March 2003)
33.	Ukraine (27 February 2003)
32.	Cyprus (25 September 2002)
31.	United Kingdom (Pitcairn, Henderson, Ducie and Oeno Islands, Falkland Islands, South Georgia and South Sandwich Islands, Bermuda, Turks and Caicos Islands, British Indian Ocean Territory, British Virgin Islands and Anguilla (10 December 2001)
30.	Malta (11 November 2001)
29.	Costa Rica (18 June 2001)
28.	New Zealand (18 April 2001)
27.	Barbados (22 September 2000)
26.	Brazil (8 March 2000)
25.	Australia (23 December 1999)
24.	Uruguay (10 September 1999)
23.	Canada (3 August 1999)
22.	Monaco (9 June 1999)
21.	Papua New Guinea (4 June 1999)
20.	Cook Islands (1 April 1999)
19.	Maldives (30 December 1998)
18.	Islamic Republic of Iran (17 April 1998)
17.	Namibia (8 April 1998)
16.	Seychelles (20 March 1998)
15.	Russian Federation (4 August 1997)
14.	Federated States of Micronesia (23 May 1997)
13.	Mauritius (25 March 1997)
12.	Iceland (14 February 1997)
11.	Solomon Islands (13 February 1997)
10.	Senegal (30 January 1997)
9.	Bahamas (16 January 1997)
8.	Nauru (10 January 1997)
7.	Norway (30 December 1996)
6.	Fiji (12 December 1996)
5.	Samoa (25 October 1996)
4.	Sri Lanka (24 October 1996)
3.	United States of America (21 August 1996)
2.	Saint Lucia (9 August 1996)
1.	Tonga (31 July 1996)

Source: United Nations, Oceans and the Law of the Sea, Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea, last updated 11 April 2003, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm.

APPENDIX 3

Straddling Fish Stocks in the Northwest Atlantic: A Chronology

1940s and 1950s

- In 1945, U.S. President Harry S. Truman unilaterally extends United States jurisdiction over all natural resources on that country's continental shelf. Mexico and other Latin American countries follow with similar proclamations.
- In 1946, Argentina claims control of its continental shelf (which extends beyond 200 miles) and the sea above it. Hoping to control the depletion of fish stocks in their adjacent seas and to limit the activities of distant-water fishing fleets, Chile and Peru assert sovereign rights over a 200-mile zone in 1947.
- In 1948, Iceland declares conservation zones beyond its three-mile limit out to the continental shelf.
- On 8 February 1949, the International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF) is established to undertake research on and manage the Northwest Atlantic fishery. On 31 March, the *Newfoundland Act, 1949* and the Terms of Union of Newfoundland With Canada bring Newfoundland and Labrador into Confederation as the 10th province.
- Ecuador extends its jurisdiction to 200 miles in 1950. Iceland extends its territorial sea from three to four miles in 1952.
- In March 1954, the *Fairtry* – a converted Antarctic whaling vessel and the first of a generation of factory freezer stern trawlers – is launched from a shipyard in Scotland and dispatched to the Grand Banks.
- In 1958, the United Nations convenes the first of three conferences on the Law of the Sea in Geneva. The United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS I) produces conventions dealing with: the territorial sea and the contiguous zone, the high seas, fishing and conservation of the living resources of the high seas, and the continental shelf. That year, Iceland declares a 12-mile territorial sea.

1960s and 1970s

- The Second United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS II) is convened in 1960, but fails to produce an agreement on the breadth of the territorial sea and on fishing zones.
- Canada extends its territorial sea from three to 12 miles in 1964. The Gulf of St. Lawrence and Bay of Fundy are declared to be within Canada's exclusive jurisdiction in 1971.
- In response to voyages of the American super tanker *Manhattan* through the Northwest Passage, Canada extends its jurisdiction in Arctic waters to 100 miles in 1971.
- In 1972, Iceland adopts a 50-mile limit; the so-called "cod wars" ensue between that country and Britain.
- On 3 December 1973, the Third United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS III) opens. Like its two predecessors, the Conference attempts to introduce some order into the extension of claims of maritime states to ocean resources. The first substantive meeting is held in June 1974 after five years of preparation by the UN Seabed Committee. Canada takes a leading role in all areas of negotiations (limits to national jurisdiction, fisheries management, pollution control, scientific research, and seabed mining).

- In 1975, Canada's Fisheries Minister closes ports to Soviet fishing boats. Canada pursues bilateral agreements with other nations to pave the way for a 200-mile declaration, and offers access to fish in return for compliance with the 200-mile limit.
- In 1976, Iceland adopts a 200-mile limit. Canada's Fisheries Minister announces that Canada will unilaterally extend jurisdiction to 200 miles on 1 January 1977. The federal government releases its *Policy for Canada's Commercial Fisheries*, which lays the ground rules for fishery management in anticipation of extended jurisdiction.
- On 1 January 1977, Canada unilaterally declares fisheries jurisdiction to 200 miles. The declaration creates two boundary disputes – one with the United States in the Georges Bank/Gulf of Maine area (resolved by reference to the International Court of Justice (ICJ) in The Hague in 1984) and one with France, which claims a 200-mile economic zone around the islands of St. Pierre and Miquelon off the southern coast of Newfoundland and Labrador (resolved by a decision of a court of arbitration in 1992). In 1977, Canada implements the first Groundfish Management Plan.
- On 1 January 1979, the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) formally comes into existence to manage those portions of the Grand Banks fishing grounds outside Canada's 200-mile zone. Quotas are voluntary to the extent that members can circumvent them by launching an objection through an appeal process. Ten stocks are initially brought under NAFO management, seven of which straddle the 200-mile limit. ICNAF expires on 31 December 1979.

10 December 1982
The LOS Convention is opened for signature at Montego Bay, Jamaica. A record number of 119 countries sign the LOS Convention that day. Canadian Alan Beesley, who chaired the LOS Convention's drafting committee, signs for Canada.

25 January 1983
The Council of Ministers of the European Economic Community (EEC) approves a new common fisheries policy based on a community system for the conservation of resources, a common organization of the fishery market, and a common external policy.

September 1985
At the seventh annual meeting of NAFO, the EEC challenges Canada's exclusive management of northern cod in the NAFO Convention Area, and argues that Total Allowable Catches should be set above previous levels. The NAFO Fisheries Commission adopts a moratorium for 1986 on (3L) cod fishing by NAFO Contracting Parties.

1987
A federal/provincial task force on foreign overfishing reports to Canada's First Ministers. In accordance with their instructions, Canada focuses the attention of other NAFO members on the overfishing problem and the implications of the EEC's refusal to comply with NAFO conservation decisions. The Fisheries Council of Canada releases *Foreign Overfishing: A Strategy for Canada.*

September 1988
The NAFO General Council adopts Resolution 4/88 calling on all Contracting Parties to avoid excessive or inappropriate use of the objection procedure.

September 1989
The NAFO General Council passes Resolution 1/89 calling for compliance with the NAFO management framework and decisions.

October 1989
Alan Beesley, an internationally known authority on the Law of the Sea, is appointed Ambassador for Marine Conservation. That year, the Government of Canada begins high-level diplomatic efforts and a public information campaign in Europe.

December 1989
The Standing Senate Committee on Fisheries recommends in *The Marketing of Fish in Canada* that Canada step up sanctions beyond port closures and the curtailment of preferential access to surplus stocks of fish within the 200-mile limit to bring pressure on those countries that overfish the straddling fish stocks. The Committee recommends that the Prime Minister, the Secretary of State for External Affairs, and the Minister of Fisheries and Oceans develop a strategy to establish full Canadian fisheries jurisdiction over the whole continental shelf.

23 March 1990
The Fisheries Council of Canada (FCC) releases *Managing Fisheries Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks.* Prepared by the Oceans Institute of Canada, the study focuses on the need for more stringent conservation of transboundary stocks and proposes policy options for Canada, including functional fisheries management for these stocks.

30 March 1990
The federal government releases the Final Report of the Northern Cod Review Panel (chaired by Dr. Leslie Harris). The *Independent Review of the State of Northern Cod* recommends that Canada seek international agreement to permit its management of all fish stocks indigenous to the Canadian continental shelf and that extend beyond the 200-mile economic zone and, failing achievement of this objective, Canada take unilateral action to acquire management rights.

September 1990
Canada hosts a gathering of experts on high seas conservation in St. John's, Newfoundland. At the next meeting held in May 1991, in Santiago, Chile, Canada joins with other coastal states to develop a text of principles and measures (known as the "Santiago Text"). At the 12th annual meeting of NAFO, a working group is established to develop proposals for the improvement of fisheries surveillance and control. A resolution directed toward eliminating catches by fleets from non-members of NAFO, particularly fleets operating under flags of convenience, is adopted.

17 May 1991
Randolf Gherson is appointed Ambassador for Fisheries Conservation (replacing Alan Beesley), with responsibility to coordinate Canada's efforts to resolve the problem of overfishing.

September 1991
A report tabled at NAFO's 13th annual meeting shows that all stocks managed by the organization are in decline. Some stocks are believed to be so low that scientists can no longer offer meaningful management options.

24 February 1992
Canada's Minister of Fisheries and Oceans announces a conservation ceiling for the management of the northern cod stock, effectively shutting down the Canadian offshore fishery inside the 200-mile limit.

March 1992
During a preparatory meeting for the United Nations Conference on Environment and Development, the principles in the Santiago Text (of September 1990) are incorporated in "L.16," a United Nations document on high seas fishing regulation. The proposals on high seas fishing are supported by 40 coastal states. On 30 March, a convoy of seven Canadian trawlers sets out from St. John's to take "symbolic custody" of the fishery beyond Canada's 200-mile limit.

3 June 1992
The EC suspends fishing for cod, plaice and yellowtail in areas outside the 200-mile zone.

5 June 1992
The Scientific Council of NAFO releases a report that validates the data and analysis presented by Canadian scientists on the state of northern cod.

6 June 1992
A resolution is passed at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED, also known as the Earth Summit) committing nations to the conservation and sustainable use of marine living resources on the high seas.

2 July 1992
A two-year moratorium on the Canadian northern cod (2J3KL) fishery is announced by the Minister of Fisheries and Oceans. On 19 July, Save our Northwest Atlantic Resources (SONAR) is formed by the Fishermen, Food and Allied Workers Union and the Fisheries Association of Newfoundland and Labrador.

September 1992
At its annual meeting, NAFO unanimously adopts a ban on fishing for northern cod in 1993. The EC, for the first time since 1984, agrees to abide by all NAFO conservation decisions for 1993. Quotas are generally set in accordance with the advice from the NAFO Scientific Council. NAFO approves measures developed at a special session on surveillance and control (convened at Canada's request) in May 1992. A pilot project begins in January 1993 to place observers on vessels (from each Contracting Party) for 10% of fishing days. Measures to reduce the harvest of small fish include new minimum sizes for cod and flounder, and new minimum mesh sizes. Measures to improve the effectiveness of inspections at sea include the requirement to maintain production log books or stowage plans.

22 December 1992
The UN General Assembly adopts a resolution to convene a Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

21–24 January 1993
Representatives from 47 United Nations countries meet in St. John's to prepare for the United Nations Conference on High Seas Fisheries, to be held in April and July.

19–23 April 1993
Sixty-five countries attend the organizational session of the UN Conference on High Seas Fisheries in New York City.

6 July 1993
DFO releases a report on the status of groundfish stocks, which indicates that northern cod stock may not recover until the end of the decade.

9 July 1993
The Canadian Prime Minister asks for the commitment of other Group of Seven (G7) members to support the upcoming United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

12–30 July 1993
The second session of the Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks meets at the United Nations in New York City. On 16 July, the Canadian delegation tables a draft convention that requires: recognition of the special interest of coastal nations in straddling and migratory species outside their 200-mile limits; consistency in conservation and management measures inside and outside Exclusive Economic Zones; a stipulation that there be no adverse impact on resources inside 200-mile limits from fishing in areas outside the limits; and a compulsory dispute settlement mechanism. The proposal is co-sponsored by Argentina, Chile, Iceland and New Zealand.

September 1993
At its annual meeting, NAFO extends the 1993 moratorium on fishing for northern cod outside 200 miles to the end of 1994, and adopts a moratorium for 1994 on fishing 3LNO American plaice and yellowtail flounder, and 3NO witch flounder. New conservation measures are approved for fishing shrimp and 3NO cod. For 3NO cod, this includes: the presence of Canadian or European Community (EC) patrol vessels when the stock is being harvested; 50% observer coverage on vessels; and dockside monitoring by EC officials for all EC fishing vessels. NAFO-member countries commit themselves, over the next year, to pursue means of ending fishing by vessels from non-NAFO countries.

October 1993
The Fisheries Crisis Alliance (a coalition of Newfoundland church groups, municipalities, development associations, unions and fishery organizations) releases, on 1 October, a petition calling for the restoration of fish stocks. On 20 October, a national campaign called "No Fish, No Future" is launched by the Canadian Ocean Caucus (an alliance made up of about 50 environmental groups from across Canada).

24 November 1993
The *International Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures for Fishing Vessels on the High Seas* is adopted by the UN Food and Agriculture Organization in Rome.

Known as "the FAO Compliance Agreement" (and the first stage to be completed of the FAO's *Code of Conduct for Responsible Fisheries*), the Agreement places a general obligation on flag states to take measures to ensure that their vessels do not engage in activities that undermine the effectiveness of international conservation and management measures.

29 November 1993
Canada's Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) recommends that the moratorium on fishing for northern cod be extended through 1994, and that it include cod in the Gulf of St. Lawrence and areas off Nova Scotia. The FRCC believes overfishing by foreign fleets generally (and their catches of small fish in particular) to be a serious constraint to the rebuilding of stocks on the Grand Banks, and recommends that the Government of Canada take appropriate action.

20 December 1993
The Minister of Fisheries and Oceans announces the 1994 Atlantic Groundfish Management Plan. The northern cod moratorium is to continue indefinitely, all major cod fisheries inside the Canadian zone are to close, and quotas for most other species of groundfish are to be sharply reduced. Total Allowable Catches of groundfish in the Atlantic region are reduced to 250,000 tonnes, a 75% reduction from 1988. In December, the European Community agrees to respect the ban on fishing northern cod outside Canada's 200-mile limit.

18 January 1994
The Throne Speech underlines the federal government's commitment to "take the action required to ensure that foreign overfishing of East Coast stocks comes to an end." Later in January, the Minister of Fisheries announces that he had asked the Minister of National Defence to be prepared, when the time came, to inform the government of options available to deal with overfishing.

February 1994
Results of Canadian research on turbot (also known as Greenland halibut) off lower Labrador and eastern Newfoundland suggest a two-thirds decline in biomass since 1991. At a special NAFO meeting held in Brussels on 15-17 February, NAFO votes to cancel the 6,000-tonne 3NO cod quota that it had approved in September 1993, agrees to impose a moratorium on fishing 3NO cod, and adopts Canada's proposal to extend, until the end of the year, a pilot on-board observer program.

14–31 March 1994
The third session of the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, meets in New York City.

2 April 1994
DFO seizes the *Kristina Logos* (a trawler flying the Panamanian flag) for fishing in 3NO, an area placed under NAFO moratorium.

4 May 1994
New regulations come into force that require Canadian fishing vessels operating on the high seas or in the waters of another country to be licensed by Canada.

May 1994

Canada's Minister of Foreign Affairs and the Minister of Fisheries and Oceans announce the introduction of new legislation giving the Government of Canada the authority to make regulations for the conservation of straddling fish stocks on the high seas. Bill C-29, *An Act to amend the Coastal Fisheries Protection Act*, provides for the arrest of vessels that have no international registration or that fly flags of convenience and that refuse to comply with conservation measures in the NAFO Regulatory Area. Canada amends its acceptance of the compulsory jurisdiction of the ICJ in The Hague. Bill C-29 receives Royal Assent on 12 May, and goes into effect on 31 May 1994. Stateless and flag-of-convenience vessels reportedly leave the Grand Banks.

20 May 1994

Canada is the first country to become party to the FAO *International Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures for Fishing Vessels on the High Seas* of 24 November 1993.

June 1994

The Minister of Fisheries and Oceans indicates that Canada will be requesting that NAFO regulate the turbot fishery by setting a Total Allowable Catch. In its review of the state of turbot, the NAFO Scientific Council and Canada's Fisheries Resource Conservation Council warn that fishing effort in offshore areas is in excess of what the stocks can sustain. Canada responds by reducing its domestic quota off Baffin Island by more than half, and ends a fishery development program off the coast of Labrador. Quotas are further reduced on 20 July.

26 July 1994

Two U.S. vessels are seized by Canadian fisheries officers for having fished Icelandic scallops without licences on the Nose of the Grand Bank outside the 200-mile limit. Later that year, in November, the Minister of Fisheries and Oceans announces that the United States has recognized Canada's jurisdiction over Icelandic scallops on the continental shelf outside 200 miles. Following a review of the scientific evidence, the United States concludes that the scallops are a sedentary species as defined in international law. The proceedings against the two American captains are stayed.

15–26 August 1994

The fourth session of the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Species is held in New York City. Canada urges the adoption of a binding convention that would allow regional fisheries organizations (such as NAFO) to set total catches, create mechanisms to settle disputes, and enforce the rules concerning straddling and migratory stocks. On 23 August, a 31-page draft convention is circulated among delegates. The Conference ends with a draft treaty that would regulate fishing on the high seas, and an agreement to continue negotiations into 1995 to make it legally binding.

30 August 1994

The Prime Minister announces the appointment of Paul Lapointe as Ambassador for Fisheries Conservation.

September 1994
At its annual meeting, NAFO agrees for the first time to establish a Total Allowable Catch (TAC) for turbot of 27,000 tonnes – a significant reduction from annual catches of more than 60,000 tonnes in previous years. The TAC is set to try to halt the decline and allow the stock to rebuild, and includes all catches in NAFO Sub-areas 2 and 3.

26 November 1994
The 1982 United Nations LOS Convention comes into force one year after its 60th ratification.

9 January 1995
Canada and Norway reach an agreement on reciprocal fisheries enforcement outside each country's 200-mile fishing zone. The enforcement authorities of each country are allowed to board, inspect and seize vessels of the other country fishing illegally in international waters outside each other's 200-mile zones. (Similar reciprocal enforcement agreements had already been signed with Estonia, Latvia and Lithuania.)

30 January–1 February 1995
At a special meeting of the NAFO Fisheries Commission, the EU claims 75% of the TAC for turbot, but receives an allocation of only 12.59% (3,400 tonnes), while Canada receives 60.37% of the allowable catch (16,300 tonnes – an amount reflecting its traditional share of the stock). NAFO allocates 3,200 tonnes to Russia (11.85% of the TAC), 2,600 tonnes to Japan (9.63%), and 1,500 tonnes (5.56%) for other members combined. The EU votes against the decision.

5 February 1995
Canada's Minister of Fisheries and Oceans informs the EU Fisheries Commissioner that Canada is prepared to consider transitional measures to allow the EU to adjust to the 1995 quota, provided that the EU does not invoke the NAFO objection procedure.

15 February 1995
Canada's Fisheries Minister announces that Canada would use any means necessary to prevent the destruction of turbot in NAFO Sub-areas 2 and 3.

1 March 1995
After having objected to its assigned turbot quota, the EU sets an autonomous catch limit – 69% of the TAC, or six times more fish than allotted to the EU by NAFO.

3 March 1995
Canada's Minister of Fisheries and Oceans announces that the *Coastal Fisheries Protection Regulations* have been amended, making it an offence for Spanish and Portuguese vessels to fish for turbot on the Grand Banks. Until then, the regulations had applied only to flag-of-convenience vessels and stateless vessels. Canada's Prime Minister also proposes to the EU President that a 60-day moratorium be imposed on fishing turbot in NAFO waters. The proposal is rejected by the European Council of Ministers on 6 March.

9 March 1995
Canada's Minister of Fisheries and Oceans announces that Canada is enforcing a 60-day moratorium on fishing turbot inside and outside the 200-mile limit. In what has become known as "the turbot

war," Canadian fishery officers and an RCMP emergency response team seize and arrest a Spanish fishing vessel, the *Estai*, outside Canada's 200-mile limit. An inspection of the *Estai* by Canadian fishery officials reveals that: 79% of the turbot aboard are less than 38 cm in length; and 6% of the catch is less than 17 cm in length (mature turbot are 60-70 cm in length). The vessel's log books show the misreporting of catches, and 25 tonnes of American plaice, a species under a NAFO fishing moratorium, are discovered behind secret bulkheads. On 10 March, the media report that Spain has dispatched a navy ship to the NAFO Regulatory Area.

12 March 1995
The captain of the *Estai* is charged with illegally fishing turbot, obstructing a fishery officer, destroying fishing gear, and failing to stop when ordered to do so; he is released on an $8,000 bond. The hearing of the charges against the captain is set for 20 April in St. John's (the charges were later dropped). Soon after the *Estai*'s arrest, the remaining Spanish and Portuguese trawlers reportedly withdraw beyond the turbot grounds on the Grand Banks. The *Estai*'s nets (which were cut loose prior to its seizure) are retrieved and show that undersized fish were caught with illegal gear.

16 March 1995
Bilateral discussions between Canada and the EU over turbot begin in Brussels. The morning after, the *Estai* and the vessel's 24-man crew leave St. John's harbour after posting a $500,000 bond.

26 March 1995
The warps of the Spanish vessel *Pescamaro Uno* are cut by the Canadian Coast Guard vessel *Sir Wilfred Grenfell*.

27 March–12 April 1995
At the fifth session of the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks in New York City, Canada's Minister of Fisheries and Oceans delivers a speech stressing the need for effective enforcement on the high seas. The nets from the *Estai* are displayed.

28 March 1995
Following the boarding of the *Estai* (on 9 March 1995), Spain files an Application to the ICJ in The Hague instituting proceedings against Canada. Spain claims Canada has no legal right to arrest the *Estai* in international waters.

15 April 1995
The *Canada-EU Control and Enforcement Agreement* settles the dispute between the EU and Canada over turbot in NAFO Sub-areas 2 and 3.

20 April 1995
The *Canada-EU Control and Enforcement Agreement* is formally signed by the EU and Canada. Both parties agree to immediately implement 100% observer coverage. Other aspects of the Agreement include: independent, full-time observers on board all vessels at all times; enhanced surveillance via satellite tracking; dockside inspections of all vessels at each port of call; special powers to order a vessel to port for a thorough inspection; authority to seal fish holds and preserve evidence of apparent infringements; the requirement that observers report, within 24 hours, any infringements of conservation and enforcement measures to NAFO inspection vessels and to the Organization's

Executive Secretary; the requirement that observers provide their reports at the end of each voyage to the Executive Secretary; the sharing of information on the location and identity of vessels; the option of having Canadian officials present during the inspection of an EU vessel ordered to port by an EU inspector; and the sharing of information by all Contracting Parties regarding follow-up action where a vessel has been cited for an infringement. Canada and the EU agree to propose jointly to NAFO that the measures specified in the Control and Enforcement Agreement be adopted by NAFO Contracting Parties. Canada repeals the provisions of its federal regulations made pursuant to the *Coastal Fisheries Protection Act*.

21 April 1995

Canada informs the ICJ that, in its view, the Court lacks jurisdiction to deal with the case brought to it by Spain because of a reservation Canada made in its 10 May 1994 declaration. In this declaration, Canada stated that the Court had compulsory jurisdiction over all disputes other than disputes arising out of or concerning conservation and management measures taken by Canada with respect to vessels fishing in the NAFO Regulatory Area and the enforcement of such measures.

June 1995

On 9 June, the Fisheries Commission of NAFO ends three days of closed-door discussions on the conservation and enforcement measures in the *Canada-EU Control and Enforcement Agreement* of April. On 12 June, the Tourist Office of Spain announces that the visa requirement that had been imposed on 1 April for Canadians visiting that country would be lifted on 14 June. That day, a Spanish trawler becomes the first known violator of the *Canada-EU Control and Enforcement Agreement* when a boarding party from the Canadian destroyer *Nipigon* finds 11 tonnes of turbot over and above the amount recorded in the vessel's fishing log, which is subsequently confirmed by an EU inspector.

24 July–4 August 1995

The final session of the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks approves a new UN instrument – the *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* (generally known as the United Nations Fish Stocks Agreement, or UNFA). Conservation measures established by regional fisheries management organizations (RFMOs) or arrangements are to be binding on all parties. UNFA provides: the means for members of RFMOs, such as NAFO, to take enforcement actions against vessels on the high seas when the flag state is unable to do so; for the compatibility of conservation measures both inside and outside 200-mile limits (including a provision to ensure that measures outside 200 miles do not undermine those inside); and compulsory and binding settlement of disputes concerning high seas fisheries. Countries become legally bound by UNFA following 30 ratifications.

September 1995

At its 1995 annual meeting, NAFO adopts, on 15 September, new fisheries control measures based on the April 1995 Canada-EU Agreement. Beginning on 1 January 1996, all vessels belonging to NAFO Contracting Parties fishing on the Nose and Tail of the Grand Banks are to have an independent observer on board at all times. Canada's Minister of Fisheries and Oceans announces that NAFO has adopted "the toughest set of control and enforcement measures of any fisheries management organization in the world."

3 November 1995
U.S. President Bill Clinton signs into law legislation that, among other things, authorizes that country to join NAFO. U.S. officials subsequently deposit the necessary documents for joining the Organization on 29 November.

4 December 1995
The sixth session of the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks is convened in New York City for the opening for signature of UNFA.

31 May 1996
The Government of Canada announces the opening of Canadian ports to EU fishing vessels.

31 January 1997
Canada's *Oceans Act* comes into force; jurisdiction over ocean areas is recognized through the declaration of an Exclusive Economic Zone (EEZ) and a Contiguous Zone (CZ).

4 December 1998
The ICJ decides not to hear Spain's claim against Canada, declaring it has no jurisdiction in the matter (see 28 March 1995).

3 August 1999
Canada ratifies the 1995 UNFA.

11 December 2001
UNFA enters into force (one month following ratification by the 30th state on 11 November 2001).

29 January–1 February 2002
At a special meeting of NAFO held in Helsingor, Denmark, Canada presents information showing an increasing trend in non-compliance by vessels of some countries belonging to NAFO. Canada proposes measures to address the problems of excessive by-catches of species under moratoria, misreporting, and exceeding quotas. NAFO increases the TAC for turbot, from 40,000 to 44,000 tonnes, an amount above the catch level recommended by science. NAFO agrees to establish a process to review and assess compliance performance by NAFO members on an annual basis.

14 March 2002
During a port inspection in Long Pond, Newfoundland and Labrador, Canadian fishery officers find on board a Russian-registered vessel (the *Olga*) that fishes for shrimp and groundfish, 48 tonnes of cod, 9 tonnes of skate and other species caught on the southern Grand Banks.

21 March 2002
In response to persistent violations in the NAFO Regulatory Area beyond Canada's 200-mile limit, Canada announces the closure of its ports to Faeroese shrimp vessels.

9 April 2002
Evidence that Estonian shrimp boats are violating NAFO conservation measures for shrimp leads Canada to close its ports to that country's fishing fleet.

May 2002

At meetings of the North Atlantic Fisheries Ministers Conference (NAFMC) in Russia, the Minister of Fisheries and Oceans raises Canada's concerns about conservation and the increasing trend towards non-compliance in the NAFO Regulatory Area.

11 June 2002

In a report entitled *Foreign Overfishing: Its Impacts and Solutions, Conservation on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap*, the House of Commons Committee on Fisheries and Oceans recommends that Canada withdraw from NAFO and establish custodial management of fisheries on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap. Also recommended is the use of UNFA and the *Coastal Fisheries Protection Act* to address non-compliance in the NAFO Regulatory Area.

August 2002

A Custodial Management Coalition is formed in Newfoundland and Labrador.

September 2002

The annual meeting of NAFO held in Santiago de Compostela, Spain, ends with the adoption of measures designed to improve the effectiveness of NAFO. With the exception of turbot, quotas in the Regulatory Area are based on advice from the NAFO Scientific Council. NAFO's Standing Committee on International Control (STACTIC) is also asked to measure compliance in the NAFO Regulatory Area. The TAC for turbot is set at 42,000 tonnes for 2003, above the 36,000-tonne catch level recommended by the Scientific Council.

27 September 2002

The Minister of Fisheries and Oceans announces that Canada will close its ports to foreign fishing vessels it believes are committing serious violations of the conservation and enforcement measures set by NAFO.

13 December 2002

The Minister of Fisheries and Oceans announces that Canada is reopening its ports to the Estonian fishing fleet, lifting a ban it had imposed in April.

20 February 2003

A Roundtable Forum on Improving the Management of Straddling Fish Stocks is held at the Marine Institute, Memorial University, St John's, Newfoundland and Labrador.

17 March 2003

A report by a Newfoundland and Labrador All-Party Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS cod fisheries calls for a Canadian-based fisheries management regime to be adopted beyond 200 miles to protect the straddling fish stocks on the Nose and Tail of the Grand Banks.

25 March 2003

The House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans releases a report on *Custodial Management Outside Canada's 200-Mile Limit* that reiterates recommendations made earlier in June 2002.

SOURCES

- UN, *Oceans and the Law of the Sea*, http://www.un.org/Depts/los/index.htm
- CBC (St. John's), *A Partial Chronology of the 200-Mile Limit Question*, http://www.stjohns.cbc.ca/fisheries/chrono.asp
- Claude Emery, *Overfishing Outside the 200-Mile Limit: Atlantic Coast*, Current Issue Review 90-6E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 17 September 1996
- International Institute for Sustainable Development, "UN Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: Year-End Update," *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 7, No. 55, 18 December 1995, http://www.iisd.ca
- Rhodes University, *Chapter 2: Historical Development of International Fisheries Law*, http://streamer.rug.ac.be/celtw/chap2/index.htm
- Memorial University of Newfoundland, *Management of Northern Cod Fishery: Chronology – Key Events and Publications*, http://www.mun.ca/library/cns/cod/coda/chrono
- DFO, News Releases and Backgrounders (various years), http://www.ncr.dfo.ca
- NAFO, Annual Reports (various years), http://www.nafo.ca/

APPENDIX 4
Witnesses

November 26, 2002	*From the Department of Fisheries and Oceans:* • Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management • Guy Beaupré, Director General, International Affairs Directorate
December 3, 2002	*From the Fisheries Crisis Alliance:* • Gus Etchegary, Spokesperson
December 11, 2002	*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* • Robert Hage, Director General, Legal Affairs Bureau • David Ehinger, Deputy Director, Oceans Law Section • Allison Saunders, Oceans Law Section
February 2, 2003	*From the Northwest Atlantic Fisheries Organization:* • David Bevan, Chair, Standing Committee on International Control
February 25, 2003	*From the Newfoundland Provincial Advisory Council on Overfishing:* • Dr. Art May, Member • Alistair O'Rielly, Member
March 25, 2003	*From the Newfoundland and Labrador Ministry of Fisheries and Aquaculture:* • Mike Samson, Deputy Minister
April 1, 2003	*From the Fish, Food and Allied Workers Union/CAW (Newfoundland):* • Bill Broderick, President, Inshore Council *From the P.E.I. Fishermen's Association:* • Rory McLellan, General Manager *From the Maritime Fishermen's Union:* • Sandy Siegel, Executive Secretary
April 29, 2003	*From the Fisheries Council of Canada:* • Patrick McGuinness, Vice-President *On behalf of the Marine and Environmental Law Programme, Dalhousie University:* • Professor Douglas Johnston
May 6, 2003	*From Memorial University:* • Professor George Rose, Senior Chair of Fisheries Conservation *From the Fisheries Resource Conservation Council:* • Fred Woodman, Chair

CANADA

STOCKS DE POISSONS CHEVAUCHANTS DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

Un rapport du comité sénatorial permanent des Pêches et océans

Deuxième session
Trente-septième législature

juin 2003

Ce rapport est également disponible, en format HTML ou PDF, du site Web parlementaire suivant : www.senate-senat.ca/fish.asp. Choisissez FRANÇAIS, puis RAPPORTS, et enfin CINQUIÈME RAPPORT.

STOCKS DE POISSONS CHEVAUCHANTS DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

Rapport provisoire
du comité sénatorial permanent
des Pêches et océans

Président :
L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-présidente :
L'honorable Joan Cook

Deuxième session
Trente-septième législature

juin 2003

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable sénateur Gerald J. Comeau, *Président*
L'honorable sénatrice Joan Cook, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Adams
Baker
*Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)
Cochrane
Hubley
Johnson
*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Phalen
Watt

* *membres d'office*

Les sénateurs suivants ont également participé aux travaux du comité dans le cadre de cette étude : les honorables sénateurs Prud'homme, Rompkey et Spivak.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 6 novembre 2002

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin,

- Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives aux océans et aux pêches;
- Que les documents et témoignages recueillis par le comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37e législature soient renvoyés au Comité;
- Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 30 juin 2003; et
- Que le Comité soit autorisé, nonobstant la pratique habituelle, à déposer son rapport final auprès du Greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas alors, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat, avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

- Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, les questions relatives aux stocks chevauchants et à l'habitat du poisson;
- Que les documents et témoignages recueillis par le Comité sur ces mêmes questions au cours de la 1re session de la 37e législature soient renvoyés au Comité; et
- Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 31 décembre 2003.

Après débat, la motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES 1

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT 2

INTRODUCTION 7

L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST (OPANO)
- A. L'ICNAF : prédécesseur de l'OPANO 13
- B. L'OPANO et les stocks de poissons chevauchants 17
- C. L'OPANO et le recours abusif à la procédure d'opposition au milieu des années 1980 jusqu'au début des années 1990 23
- D. L'OPANO et le différend du Canada et de l'UE sur le flétan noir en 1995 27
- E. Inobservation de la réglementation de l'OPANO depuis 1995 30
- F. Réunion annuelle de l'OPANO de septembre 2002 33

LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL
- A. La Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (NUDM) 36
- B. L'Accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs (ANUP) 41

DISCUSSION
- A. L'OPANO 47
- B. Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone de 200 Milles 51
- C. L'ANUP 56
- D. La Convention NUDM 60

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 64

ANNEXES
1. Convention NUDM : ratifications, accessions et successions 70
2. ANUP : ratifications, accessions et successions 73
3. Stocks de poissons chevauchants dans l'Atlantique Nord-Ouest : chronologie 74
4. Témoins 87

SIGLES

ANUP – Accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs ou Entente des Nations Unies sur les pêches

CIJ – Cour internationale de justice

CNUED – Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

Convention NUDM – Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer

COSEPAC – Comité sur la situation des espèces en péril au Canada

FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

ICNAF – Commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest

LPPC –Loi sur la protection des pêches côtières

MAECI – ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NUDM – *voir Convention NUDM*

ONG – Organisation non gouvernementale

OPANO – Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest

ORGP – Organisation régionale de gestion des pêches

UE – Union européenne

STACTIC – Comité du contrôle international de l'OPANO

TPA – Total des prises admissibles

UNCLOS – Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

ZÉE – Zone économique exclusive

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La situation actuelle est inacceptable. – Communiqué de presse du 10 avril 2003 de Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, gouvernement du Canada : « Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevanchants »

Le sujet de la gestion axée sur la conservation fait partie du discours du public et des médias que nous entendons « du matin au soir ». – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Commentaires inclus dans le Rapport de la Table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevanchants.

Une zone de pêche de 200 milles ... est tout à fait suffisante presque partout dans le monde. Elle ne l'est pas pour le Grand Banc de Terre-Neuve. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du comité sénatorial permanent des Pêches et océans (ci-après appelées « Délibérations du Comité »), *25 février 2003*

Les pays membres de l'OPANO se sont rassemblés dans un seul but : celui d'avoir accès aux ressources halieutiques. – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Délibérations du Comité, 25 mars 2003

Le résultat, c'est que pendant que le gouvernement canadien était à la barre, une des zones de pêche les plus vastes du monde a été entièrement détruite. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, notes de présentation au Comité, 3 décembre 2002

Je suis conscient du fait que le président de votre comité estime que le rôle de ce Comité consiste aussi bien à éduquer qu'à prendre des décisions. Peut-être suis-je arrogant en osant simplement faire un commentaire à ce sujet, mais c'est une mesure que j'approuve. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

Il y a cinq siècles, on racontait, dans les ports de pêche du nord de l'Europe du Nord, que le poisson était si abondant au large des côtes canadiennes de l'Atlantique que les bateaux étaient ralentis dans leur marche et que l'on pouvait pêcher tout simplement en faisant glisser un panier le long du bateau. L'année dernière, on célébrait le 25e anniversaire de l'extension unilatérale de la compétence du Canada à 200 milles en mer ainsi que le 20e anniversaire de la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le 10e anniversaire du moratoire sur un certain nombre de stocks de poissons de fond de l'Atlantique exploités à des fins commerciales qui ont été pratiquement épuisés – l'une des plus grandes catastrophes écologiques du 20e siècle. Depuis quelque temps, les Canadiens se font dire que ces stocks ne se rétabliront pas avant très longtemps – avant de nombreuses années, voire des décennies – pour ne pas dire jamais.

La situation ne paraît pas être différente de l'autre côté de l'océan Atlantique, en Europe, où les stocks de poissons de la mer du Nord semblent eux aussi être en train d'imploser. D'ailleurs, en

octobre 2002, une commission consultative scientifique internationale a recommandé que la pêche à la morue soit interdite dans la mer du Nord et la mer d'Irlande ainsi que dans les eaux à l'ouest de l'Écosse. De plus, selon certaines informations, des chalutiers appartenant à des pêcheurs de l'Union européenne ont reçu l'ordre de ne plus pêcher la morue et le poisson plat dans la mer Baltique en avril 2003.

En fait, dans le monde entier, les océans sont exploités comme jamais ils ne l'ont été auparavant. Dans sa plus récente étude (2002) sur la *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a prévenu que près de la moitié (47 p. 100) des ressources halieutiques ou des groupes d'espèces sont entièrement exploitées et qu'on ne peut raisonnablement s'attendre à pouvoir en accroître la pêche. Elle a aussi souligné qu'un autre 28 p. 100 des stocks de poissons sont surexploités ou épuisés. Certains stocks sont tellement réduits qu'il est fort probable qu'ils ne se rétabliront jamais. Plus récemment, une étude publiée dans *Nature* révélait que la biomasse des poissons grands prédateurs ne comptait que pour 10 p. 100 environ du produit de la pêche préindustrielle.

Les facteurs qui contribuent à cette situation des plus inquiétantes sont les suivants : l'augmentation démesurée de la taille et de la capacité des flottilles de pêche, la mauvaise sélectivité des filets de pêche et les grandes quantités de prises accessoires qui sont rejetées globalement ou sélectivement à la mer, la destruction d'habitats vitaux pour le poisson, la pollution marine d'origine terrestre et les activités de pêche illégales, non réglementées et non signalées tant dans les secteurs relevant de la juridiction nationale d'un État, dans lesquels environ 90 p. 100 de l'activité de pêche a lieu, qu'en haute mer où la difficulté consiste à veiller à ce que les organismes régionaux de la gestion des pêches, tels que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), oeuvrent à la protection et à la conservation des ressources.

Au Canada, le problème de la surpêche étrangère revêt une importance politique et économique énorme, en particulier pour les habitants de Terre-Neuve et du Labrador. Le sujet suscite de vives réactions sur la côte Est, ce qui est très compréhensible : depuis des générations, la pêche a été l'assise économique et sociale de la région. En outre, ce sujet n'est pas nouveau pour les Canadiens. En effet, depuis les années 1950, décennie pendant laquelle les premiers chalutiers-usines de nombreuses nations ont fait leur apparition sur les côtes canadiennes, la surpêche est devenue un sujet épineux pour tous les ministres des pêches qui se sont succédés.

Bien que la pêche étrangère pratiquée au large de la côte est du Canada ait diminué après que le Canada a déclaré en 1977 qu'il étendait sa zone de pêche exclusive à 200 milles, elle a néanmoins

persisté dans les limites externes de la plate-forme continentale au-delà de la limite territoriale arbitraire de 200 milles. En 1979, l'OPANO a été créée dans le but « de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest ». Elle avait pour mission de prendre en compte les recommandations scientifiques, « d'atteindre les objectifs d'utilisation optimale [...] des ressources halieutiques », « de s'efforcer d'assurer la cohérence » avec les mesures de gestion des états côtiers et « d'accorder une attention particulière » aux membres « dont les collectivités côtières vivent principalement de la pêche ». Ce qui s'est passé entre 1985 et le début des années 1990 est très bien documenté. Les faits sont incontestables : entre 1985 et 1992, plus de 50 oppositions ont été déposées par l'Union européenne (UE), qui a eu recours au mécanisme d'opposition prévu dans la Convention de l'OPANO. Entre 1984 et 1990, un contingent cumulé de poissons de fond de 214 000 tonnes a permis à l'UE de déclarer des prises cumulatives de plus de 800 000 tonnes. Selon une estimation canadienne, ces prises ont dépassé les 900 000 tonnes.

L'existence de deux systèmes de gestion différents appliqués à des stocks de poissons unis biologiquement est la principale cause du problème de la surpêche étrangère : des règles appliquées à l'intérieur de la zone canadienne de 200 milles et d'autres règles appliquées à l'extérieur de la zone de 200 milles où prédomine le principe juridique de la liberté de pêcher et une tradition de la primauté de l'État du pavillon et où la pression de la pêche met en danger l'existence des stocks. Bien que les décisions prises au sujet de la conservation soient maintenant en général mieux acceptées par les membres de l'OPANO, le nombre d'infractions liées à la pêche dans la zone de réglementation de l'organisation a considérablement augmenté depuis 1995. La pratique de pêches destructives semble reprendre de plus belle. Pour aggraver encore davantage la situation, il semble, selon des informations recueillies, que les autorités gouvernementales n'assurent pas le suivi des infractions. À Terre-Neuve et Labrador, la province la plus directement touchée, le degré de frustration est tel que la perspective d'élargir le rôle joué par le Canada dans la gestion des pêches au-delà de la zone de 200 milles est généralement considérée comme la seule option possible pour traiter les graves carences des membres de l'OPANO.

Des progrès ont été accomplis à la suite de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 2002. L'analyse de la conformité sera effectuée dorénavant par les membres de l'OPANO, fonction que le Canada assumait seul dans le passé. Le mandat du Comité de contrôle international (STACTIC) de l'OPANO relatif au contrôle et à l'application de la réglementation a été renforcé à la suite de la réunion de l'OPANO en septembre 2002. Ce comité, qui doit rendre compte à la

Commission des pêches de l'OPANO, a été prié d'examiner l'efficacité des mesures d'inspection, de surveillance et d'application de la réglementation, ce qui pourrait conduire l'OPANO à prendre certaines mesures en septembre 2003.

L'objectif visant à appliquer des mesures efficaces de conservation et de gestion des ressources halieutiques en haute mer est inclus dans les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (NUDM) de 1982 et dans l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995 (connu sous le nom d'Accord (ou Entente) des Nations Unies sur les pêches (ANUP)) – deux traités internationaux que le Canada a considérablement contribué à façonner. Relativement nouveau et non encore éprouvé, l'ANUP s'inspire considérablement de la Convention NUDM, en particulier en ce qui a trait à l'obligation imposée aux États de participer à la gestion des stocks de poissons chevauchants en haute mer.

Le défi qu'il faudra de toute évidence relever dans l'avenir est de rétablir les stocks et de veiller à ce que leur exploitation soit maintenue à des niveaux durables. L'ANUP pourrait jouer un rôle important dans le fonctionnement de l'OPANO dans l'avenir. L'entrée en vigueur de l'ANUP pourrait contribuer à transformer l'OPANO qui, d'un point de vue des ressources halieutiques, a besoin d'être considérablement remodelée puisque cette organisation a amplement fait la preuve, au fils des ans qu'elle était inefficace.

Au cours des délibérations du Comité, de nombreuses personnes ont exprimé leur scepticisme quant à l'importance de la pêche parmi les priorités du gouvernement fédéral en matière de politique étrangère. Un grand nombre de participants ont exprimé leur indignation et leur profond désenchantement à l'égard de ce qu'ils ont décrit comme le « désintéressement » dont fait preuve le gouvernement fédéral à résoudre le problème de la pêche étrangère. Les membres du comité ont même entendu des remarques comme quoi il fut un temps où les allocations consenties aux étrangers à l'extérieur de la zone canadienne étaient utilisées comme monnaie d'échange destinée à l'atteinte d'autres objectifs internationaux ou intérieurs.

Le statu quo est nettement inacceptable. Les membres du comité estiment qu'il est tout à fait à propos d'examiner le problème des stocks de poissons chevauchants dans l'Atlantique Nord-Ouest ainsi que les capacités de l'OPANO à les gérer.

Vers la fin de notre étude, le Programme de droit maritime et environnemental de l'École de droit de l'Université Dalhousie, en collaboration avec l'*International Oceans Institute of Canada*, était en train de mettre la dernière main à un rapport sur les solutions possibles a la question des stocks de

poissons chevauchants. Produit pour le Conseil des pêches du Canada (CPC) et rédigé par Douglas Johnston, Aldo Chircop et Hugh R. Williamson, ce document fait suite à étude que l'institut avait produite pour le CPP en 1990.

Le Comité tient à remercier les personnes suivantes de leur expertise : Claude Emery, l'analyste de recherche de la Bibliothèque du Parlement assigné au comité, Richard Maurel, notre greffier, ainsi que l'adjointe de ce dernier, Alana Blouin.

Gerald J. Comeau

Président du comité sénatorial permanent des Pêches et océans

INTRODUCTION

On ne sait pas avec certitude si certaines espèces vont oui ou non s'éteindre, mais ce dont on est sûr, c'est que la pêche commerciale de certaines espèces marines peut et va en effet disparaître. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, mémoire présenté au Comité, 25 février 2003

La non-conformité un problème parce que, d'après le Conseil scientifique, c'est ce qui empêche la reconstitution de certains stocks de grande importance pour un certain nombre de parties contractantes, notamment le Canada. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003

Pendant combien de temps vont-ils pouvoir continuer à pêcher et rester en affaires si les taux de prises demeurent faibles et si les poissons sont de petite taille? Je suppose que la réponse est tant que l'Union européenne les subventionnera. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Cette organisation ne s'améliorera jamais, et risque même d'être encore plus marginalisée à moins qu'on ne déploie de sérieux efforts pour la moderniser. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

À moins que le gouvernement du Canada ne décide d'adopter une position ferme face à ces gouvernements qui subventionnent les pêcheries telles qu'on les connaît actuellement, nous n'aboutirons à rien. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Il y a des années, lorsque je travaillais pour le ministère des Pêches et Océans, j'ai demandé à un haut fonctionnaire du secteur de l'application s'il était arrivé que des représentants du Canada montent à bord d'un navire étranger et constatent, après l'avoir fouillé, que les prises avaient été déclarées en toute honnêteté. Il a réfléchi un moment et il a dit: « Non. Pas une seule fois ». – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, Délibérations du Comité, 6 mai 2003

Qu'on ait qualifié l'effondrement des stocks de poissons de fond de l'Atlantique de plus grande mise à pied que le pays ait jamais subie ne peut décrire l'effet viscéralement dévastateur que cet effondrement a eu sur les pêcheurs et sur des centaines de collectivités vivant de la pêche. Des milliers de Canadiens qui habitent dans des centaines de communautés de la région de l'Atlantique en subissent encore de nos jours les conséquences. On a engagé dans la région des milliards de dollars en fonds publics pour mettre en place toute une série de programmes d'adaptation. Pendant ce temps, la province de Terre-Neuve-et-Labrador a connu une forte baisse de sa population, 8 p. 100, soit près de 46 000 personnes, et de nombreux jeunes des régions rurales ont quitté la

province pour occuper un emploi dans d'autres régions du Canada. Durant cette période, la migration interprovinciale nette a atteint 77 491 personnes[1].

Parmi les nombreuses raisons évoquées pour expliquer cette décimation mentionnons les suivantes : la voracité des phoques, la surpêche, les pratiques de gaspillage telles que le rejet global et le rejet sélectif, les modifications à l'écosystème (naturelles et produites par la pêche) et des facteurs environnementaux tels que la température exceptionnellement froide de l'eau. Les théories foisonnent et on pointe du doigt dans de nombreuses directions. Certaines personnes disent « qu'un certain nombre de facteurs » peuvent avoir fonctionné simultanément (ou à tour de rôle) et avoir nui à la croissance, à la reproduction et à la survie des poissons. Il n'existe aucun consensus pour expliquer pourquoi les stocks ne montrent aucun signe de rétablissement malgré une décennie de débats houleux et de prise de mesures de conservation rigoureuses[2]. Dans les eaux canadiennes, la morue et le flétan de l'Atlantique, la plie du Canada, l'aiglefin, le merlu argenté et le sébaste orangé sont parmi les douzaines d'espèces qualifiées « d'espèces candidates de priorité élevée » par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), car elles sont susceptibles de disparaître.

En ce qui a trait aux stocks de poissons chevauchants, à savoir le poisson qui se déplace à l'intérieur et à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles, on ne peut nier que le taux de surpêche qui a eu lieu, de 1985 environ jusqu'au début des années 1990, à l'extérieur de la zone canadienne, sur la limite externe du Grand Banc, a provoqué cette terrible hécatombe. La destruction a commencé en réalité plusieurs décennies auparavant lorsque la zone de pêche exclusive du Canada était inférieure à 200 milles. Ainsi, en 1968, lorsque la limite territoriale était fixée à neuf milles, une quantité incroyable de 900 000 tonnes de morue du Nord a été pêchée – dont 810 000 tonnes par des bateaux étrangers. Il ne reste plus maintenant que des vestiges de ce que furent autrefois les ressources de poissons de fond les plus vastes de l'Atlantique Nord-Ouest : le poids total du stock reproducteur (non de la prise) est évalué à moins de 40 000 tonnes. Lorsqu'ils sont

---

(1) Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Newfoundland and Labrador Statistics Agency*, « 2001 Census Data and Information », http://www.nfstats.gov.nf.ca/Statistics/Census2001/Default.asp.

(2) Lors de réunions qui se sont tenues du 17 au 26 février 2003 et dont l'objectif était d'évaluer la situation des stocks de la morue du Nord, dans le golfe et dans l'est de la plate-forme néo-écossaise, des scientifiques et des gestionnaires des pêches du MPO ainsi que des représentants de l'industrie des pêches et des scientifiques canadiens, américains, islandais et britanniques se sont penchés sur plus de 40 raisons probables. Selon le MPO, ils se sont mis d'accord sur quatre facteurs possibles : des conditions environnementales exceptionnellement rigoureuses, une faible croissance et survie du poisson, des taux de reproduction faibles et une mortalité élevée attribuable aux effets de la pêche. MPO, « Pourquoi les stocks de morue ne se sont pas rétablis », *Fiche d'information*, avril 2003, p. 1.

soumis à une « surpêche impitoyable », les stocks de poissons d'importance commerciale sont voués à l'extinction [3].

Au cours des délibérations du Comité, certains ont affirmé que l'OPANO est une meilleure organisation aujourd'hui qu'elle ne l'était il y une dizaine d'années. Bien que les membres de l'OPANO ne semblent plus s'opposer catégoriquement au principe du Total des prises admissibles (TPA) et aux mesures de conservation établies et que l'ampleur du problème de la surpêche soit moins important que les années précédentes, le changement de comportement s'explique en réalité par le fait qu'il reste très peu de poissons. Dans les zones extra-côtières, le stock de morue du Nord est tellement épuisé que les bateaux étrangers ne recherchent plus les stocks légendaires situés à l'extérieur de la zone de 200 milles[4], et la pêche étrangère ne constitue sans doute pas un facteur important nuisant au rétablissement des stocks[5]. Les membres du Comité ne sont pas convaincus que, si les circonstances étaient différentes (c.-à-d. si les stocks étaient plus abondants), l'OPANO serait plus à même ou plus portée à respecter son mandat, à savoir « contribuer à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques ».

D'après ce qu'on nous a dit, l'OPANO ne joue pas adéquatement son rôle dans les domaines de la déclaration des prises, de la conformité et de la mise en vigueur de la réglementation : des bateaux ont pêché des prises fortuites et des espèces soumises à un moratoire (p. ex. la plie canadienne, la morue et le sébaste); des prises de crevettes ont été l'objet de déclarations erronées; des bateaux ont utilisé des filets à petites mailles et doublés pour pêcher du poisson juvénile; certains membres de l'OPANO n'ont pas soumis régulièrement des rapports des observateurs; on a relevé des divergences entre les rapports des observateurs et les inspections à quai; et de nombreux membres de l'OPANO n'ont pas réagi à la suite de l'inobservation manifeste des mesures de conservation. En outre, l'OPANO ne protège pas d'une manière adéquate le flétan noir, le stock de poissons de fond chevauchant le plus important actuellement dans l'Atlantique Nord-Ouest, lorsqu'elle fixe le niveau de prises totales au-delà de ce que la science recommande. Des indications laissent supposer que pour de nombreux membres, l'OPANO n'est plus ou moins qu'un moyen d'accéder aux ressources halieutiques – c'est-à-dire un système d'attribution de contingents. Certains témoins ont indiqué que la plupart des membres de l'OPANO n'ont pas suffisamment d'intérêts

---

(3) Comité sénatorial permanent des pêches, *Rapport sur les pêches côtières de l'Atlantique*, juin 1993, p. ii.

(4) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité*, 25 mars 2003.

économiques dans la pêche pour investir dans cette entreprise coûteuse qu'est la gestion et la conservation de la pêche en haute mer.

Par contre, la conservation des stocks de poissons chevauchants qui jouxtent son territoire a pour le Canada un intérêt économique extrêmement important, ce qui explique pourquoi le pays a toujours respecté les mesures de conservation et qu'il n'a jamais eu recours au mécanisme d'opposition de l'OPANO pour s'abstenir de respecter les mesures de conservation ou pour fixer unilatéralement des contingents pour lui-même. Le Canada est également le pays qui finance le plus l'OPANO, mais il exerce très peu d'autorité au sein de l'organisation. En réalité, il a sans doute moins d'influence maintenant que par le passé parce qu'il n'offre plus comme il le faisait auparavant l'accès à ses stocks excédentaires à l'intérieur de la zone de 200 milles en échange de la coopération des autres membres de l'OPANO. Il ne le fait plus pour la simple raison que ces stocks sont pratiquement épuisés.

L'incapacité de l'OPANO d'assurer le rétablissement des stocks qui relèvent de sa compétence a fait perdre d'importants avantages économiques. Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance des stocks de poissons chevauchants sur l'économie de la province de Terre-Neuve-et-Labrador : le rétablissement des stocks à leurs niveaux du milieu des années 1980 (ce qui ne correspond même pas à un record historique) permettrait une prise de poissons supplémentaire estimée à 60 000 tonnes, supplément qui serait suffisant pour approvisionner à l'année six usines de transformation de la province. Si on ne peut que spéculer sur le temps que prendra le processus de rétablissement, ce dont on est sûr, c'est que l'effort de pêche, les taux des prises et la petite taille du poisson pêché par les bateaux étrangers sont manifestement des signes d'une activité non durable.

Le Comité a appris qu'en Europe, région qui compte le plus grand nombre de pays membres de l'OPANO, on n'aurait pas tenu compte, pendant des années, des recommandations des scientifiques et des mesures de conservation, ce qui aurait contribué à épuiser considérablement les ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest. À la fin des années 1980, il était évident que les stocks de poissons étaient sur leur déclin. Mais, sous prétexte qu'il aurait été difficile d'un point de vue politique de prendre la décision de réduire les prises, on a augmenté les contingents à des niveaux supérieurs à ceux que recommandaient les scientifiques. Les réformes étaient continuellement mises en veilleuse. Au cours des délibérations du Comité, le secteur des pêches a été décrit comme fortement subventionné et inutilement surcapitalisé en Europe – situation qui a eu

---

(5) Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003.

des conséquences désastreuses de ce côté-ci de l'Atlantique. Les citations suivantes illustrent bien les commentaires qui ont été faits à ce propos :

> La réalité est qu'il est difficile d'attirer l'attention des gens quand ... les stocks de morue de la mer du Nord sont décimés et que les pêcheurs britanniques ne veulent pas voir les Espagnols pêcher dans la mer du Nord. Il faut que les Espagnols aillent ailleurs. Il est plus facile de les envoyer vers le Grand Banc que de les garder dans les eaux européennes. Telle est la réalité de la situation. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003

> Certains pourraient se demander pourquoi les Espagnols continuent de venir pêcher ici. J'ignore si les honorables sénateurs sont au courant, mais les Espagnols ont reçu, en 2001, une subvention d'un demi-milliard d'euros de Bruxelles pour financer leur flotte sur le Grand Banc de Terre-Neuve. C'est ce qui explique qu'ils soient en mesure de continuer à pêcher. .. Si vous allez dans un restaurant familial espagnol ou portugais un dimanche, on vous servira une assiette de cette dimension et sur le dessus, vous trouverez ces petites plies canadiennes qui proviennent du Grand Banc et qui mesurent de quatre à six pouces. Ce sont de petits poissons immatures. ... (Les Islandais) ont trouvé qu'il était difficile de mettre un équipage islandais sur leurs bateaux de pêche parce qu'ils ne peuvent capturer suffisamment de poissons pour nourrir l'équipage. Que font-ils? Ils battent pavillon de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie où ils peuvent verser des salaires de 65 dollars par semaine. Les choses se présentent alors sous un angle différent.– Gus Etchegary, *Fisheries Crisis Alliance*, *Délibérations du Comité*, 3 décembre 2002

> Certains se demandent comment ils font. Ils ont ces bateaux très dispendieux et capturent des poissons juvéniles qui ne valent pas grand-chose. Comment ont-ils les moyens d'agir ainsi? Nos pêcheurs canadiens ne peuvent pas pêcher ces stocks de façon rentable. ... Ces flottilles de pêche touchent des subventions très élevées de leur pays. – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, *Délibérations du Comité*, 6 mai 2003

> S'il n'y a pas suffisamment de ressources pour maintenir la flotte de navires, les pêcheurs essaieront de trouver des façons d'accroître leurs revenus pour atteindre le seuil de rentabilité ou faire des profits. Ils peuvent se voir forcés de dépasser certaines limites. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, *Délibérations du Comité*, 5 février 2003

En fait, on peut dire que l'Europe « exporte » son problème de capacité de pêche excessive sur le nez et la queue du Grand Banc.

L'année dernière, la Commission européenne a suspendu la pêche à la morue dans certaines zones de la mer du Nord afin de mettre fin à l'épuisement de l'espèce. On estime que dans l'Atlantique Nord-Est, 40 des 60 stocks commerciaux font l'objet d'une surpêche excessive. Certains témoins ont souligné qu'alors que l'UE se livre à un examen de sa politique commune de la

pêche (PCP), la modification du statu quo serait vraisemblablement contestée par les pays qui détiennent d'importantes industries poissonnières politiquement puissantes et qui savent se faire entendre – l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce et le Portugal – un groupe de pression non officiel connu sous le nom des « Amis de la Pêche ». D'autres témoins ont signalé que certains gouvernements européens avaient annoncé la mise en œuvre de programmes de modernisation et de construction de bateaux de pêche hauturière.

En juin 2002, après avoir rencontré ses homologues espagnol et portugais et le commissaire aux pêches de l'UE, le ministre des Pêches et des Océans a déclaré que l'UE « était prête à mettre en oeuvre des mesures plus sévères pour adapter la capacité de pêche aux ressources disponibles ». En outre, même si ces propositions de réforme sont contestées par certains, l'UE « reconnaît que d'importants changements structuraux sont nécessaires, notamment la réduction considérable de la capacité des flottilles »[6]. Cependant, depuis cette rencontre, la situation est loin d'être claire en Europe. Un certain nombre de questions méritent d'être posées. Les modifications apportées à la politique commune de la pêche de l'UE entraîneront-elles des changements structuraux des flottilles de pêche hauturière de l'Europe? L'épuisement des ressources halieutiques dans les eaux européennes va-t-elle conduire à un accroissement de l'activité de la pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest? Alors que les pays membres de l'OPANO font la queue pour obtenir leur adhésion à l'UE, vont-il s'incliner devant les préférences de l'UE? Les nouveaux membres de l'Union vont-ils partager les préoccupations du Canada en matière de conservation? L'UE ratifiera-t-elle enfin l'Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks grands migrateurs?[7]

---

(6) MPO, « Le ministre Thibault presse les ministres européens de prendre des mesures face à la surpêche », *Communiqué*, 27 juin 2002.

(7) En vertu du Traité d'adhésion à la Communauté économique européenne, la flotte ibérienne s'est vue refuser l'accès à certaines zones de pêche européennes (p. ex. la mer du Nord et les eaux au large de l'Irlande et du Royaume Uni) jusqu'au 1er janvier 2003. Lorsque l'Espagne s'est jointe à la Communauté européenne en 1986, elle possédait et de loin la flotte de pêche la plus importante de l'Europe et l'une des plus vastes au monde.

L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

A. L'ICNAF : prédécesseur de l'OPANO

> *En 1965, on comptait 600 chalutiers et bateaux-usines ainsi que 45 000 pêcheurs qui pêchaient large de nos côtes. Année après année, la prise cumulative (pêches déclarées et non déclarées, prises fortuites et poissons déversés dans la mer) était énorme et c'est ainsi que débuta la destruction de l'une des grandes sources protéiques de la planète. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, notes de présentation au Comité, 3 décembre 2002*

> *Depuis les années 50, les Canadiens ressentent les répercussions des flottes qui se livrent à une pêche extensive au large de nos côtes en haute mer et dans les eaux lointaines. ... Les Grands Bancs ont été essentiellement redécouverts et une armada virtuelle de bateaux arrivant des quatre coins du globe est venue profiter des stocks de poissons présents ici. – Earl Wiseman, directeur général, Affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 13 mai 1999*

> *L'OPANO a été incapable d'empêcher l'extension rapide de la pêche hauturière et le rapide déclin des stocks. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, mémoire présenté au Comité, 25 février 2003*

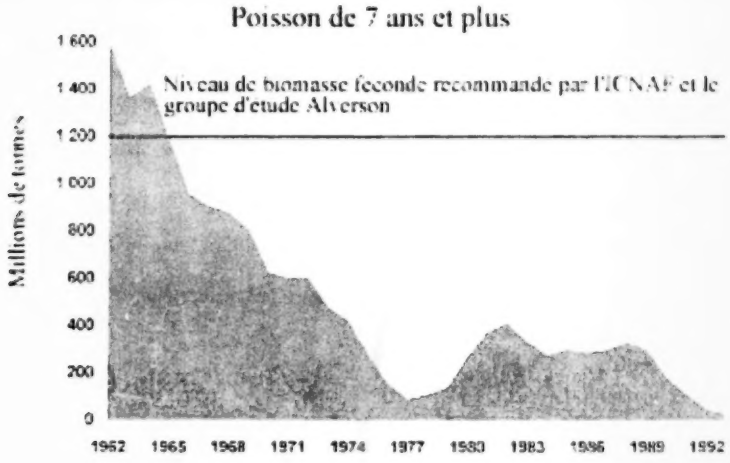
Contrairement à ce qui est le cas sur la Côte du Pacifique, la plate-forme continentale sur la Côte de l'Atlantique constitue, de par sa largeur, une entité physique dominante de la zone marine de la région (carte 1). D'un point de vue historique, la région produit la majorité des prises commerciales de l'Amérique du Nord, car ses eaux peu profondes recèlent davantage de nutriments et parce que l'habitat des poissons de cette zone est plus productif que celui des régions océaniques profondes.

La transformation des produits de la mer constitue l'industrie la plus ancienne pratiquée au Canada. C'est l'industrie de la morue qui a attiré les pêcheurs européens – portugais, français, espagnols, basques et anglais – dans l'est canadien. Avant la découverte « officielle » du continent par Christophe Colomb, les pêcheurs venaient, semble-il, régulièrement à terre et construisaient des structures où les poissons étaient séchés et salés avant d'être transportés de l'autre côté de l'océan. La pêche a été une activité dominante de la colonisation de la région de l'Atlantique; pendant des générations, elle a été l'unique raison de l'existence de plusieurs collectivités côtières. Même lorsque les colons y venaient pour d'autres raisons, la plupart se tournaient vers la pêche comme complément à leurs autres occupations.

Au début du 20^{e} siècle, la plupart des états côtiers ont défini la limite de leurs eaux territoriales à trois milles – distance basée sur la distance de tir d'un canon. Après la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs pays ont transformé leurs chantiers navals pour passer de la construction de navires de

guerre à celle de bateaux de pêche de toutes tailles. Des changements technologiques majeurs ont eu lieu lorsque de gros chalutiers ont commencé à pêcher dans les aires hivernales très peuplées et les bancs de reproducteurs du poisson dans les eaux du large. Le Grand Banc est devenu un secteur de pêche international lorsque les pêcheurs de plus de deux douzaines de pays sont venus y jeter leurs filets. La prise cumulative était gigantesque : en 1968, la totalité des prises représentait deux fois et demi le niveau des prises des années 1950. Au cours de cette année, une quantité astronomique de 900 000 tonnes de morue du Nord ont été pêchées – dont 810 000 par des flottilles étrangères[8]. Au cours du 19e siècle et jusqu'à 1960, les prises s'étaient généralement élevées à moins de 300 000 tonnes. Entre 1962 et 1977, la biomasse des stocks de poissons chevauchants a chuté, passant de 1,6 millions à 100 000 tonnes (graphique 1).

Graphique 1 : Biomasse féconde de la morue du Nord – 1962-1992*



* Source : *Fisheries Crisis Alliance*, 3 décembre 2002.

* Le Groupe d'étude de la pêche côtière de Terre-Neuve (le Groupe d'étude Alverson) a été formé en novembre 1987 pour effectuer une analyse indépendante des facteurs qui ont contribué au déclin de la pêche hauturière.

La première tentative pour mettre de l'ordre dans la pêche hauturière sur la plate-forme continentale du Canada s'est concrétisée par la création de la Commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF) en 1949. Sept pays côtiers ont signé la Convention de l'ICNAF cette année-là et en 1979, lors de la sa dissolution, l'ICNAF comptait 18 membres. Les fonctions de l'ICNAF portaient sur la recherche et la conservation, chaque État membre jouissait d'un droit de vote et l'adoption de décisions requérait une majorité des deux tiers. Des groupes d'étude

(8) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité*, 25 mars 2003.

correspondant aux sous-zones de la zone de l'ICNAF étaient chargés de surveiller la pêche du poisson de fond en recueillant des renseignements sur les prises et des données scientifiques et en formulant des recommandations à l'intention de la Commission. Il est devenu rapidement évident, cependant, que les contrôles réglementaires et les mesures d'application prévues ne permettaient pas de juguler efficacement la surexploitation. Au début des années 1950, la pêche a commencé à être moins rentable d'une année à l'autre.

Au début des années 1960, les contrôles de gestion de l'ICNAF comprenaient des maillages minimums visant à limiter la capture de petits poissons. Ce n'est qu'en 1970 que l'ICNAF a commencé à appliquer à certains stocks le principe d'un Total des prises admissibles (TPA). En 1971, la Convention a été modifiée afin de permettre l'attribution d'un contingent à chaque État membre. En 1974, l'ICNAF décrétait des fermetures de zones et de saisons de pêche, imposait des restrictions sur la taille des engins et des bateaux et prescrivait des tailles minimales dans la zone de la Convention. Ces mesures se sont avérées insuffisantes, compte tenu de la surpêche massive qui s'est pratiquée durant les années 1960 et 1970, laquelle peut être comparée à la coupe rase dans une forêt. Pour un certain nombre de raisons, l'ICNAF a échoué dans son rôle de conservation des ressources. Les statistiques publiées sur les prises étaient souvent incomplètes, notamment celles sur les prises fortuites et les prises rejetées à la mer. Les données biologiques étaient recueillies d'une manière inadéquate et les recommandations scientifiques étaient fondées sur l'état d'un stock donné deux ans avant l'année d'application des TPA, ce, en dépit du fait que les populations de poisson avaient continué à décliner entre-temps. En outre, il n'existait aucune volonté collective de préserver les ressources, et le respect des règles établies était laissé à la discrétion de chacun. Les pays qui s'opposaient officiellement étaient libres, en vertu du protocole de 1964 ajouté à la Convention, de ne pas respecter les mesures de conservation adoptées par la Commission[9].

La situation s'est aggravé au milieu des années 1970 lorsqu'une chute sévère des ressources a menacé la survie de l'industrie canadienne de la pêche du poisson de fond. À la même époque, la situation a évolué lors de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III), ce qui laissait supposer que les États côtiers allaient inévitablement étendre leur zone de pêche à 200 milles marins[10]. Devant l'imminence de cette extension et parce qu'ils craignaient de ne pas être

---

(9) Institut canadien des océans, *Managing Fishery Resources Beyond 200 Milles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks*, Rapport préparé par le Conseil canadien des pêches, janvier 2000.

(10) « Les milles marins » sont légèrement plus longs que les milles réguliers. Dans le présent document le mot « milles » signifie milles marins.

dans les bonnes grâces du Canada au moment où s'amorceraient les pourparlers bilatéraux sur l'accès aux stocks excédentaires à l'intérieur de la zone des 200 milles, les États membres de l'ICNAF ont accepté la proposition du Canada, qui préconisait des restrictions directes de l'effort de pêche (limitations du nombre de jours de pêche) et l'utilisation d'une formule mathématique plus prudente pour l'établissement des contingents (le niveau de mortalité par pêche F0.1).

Carte 1 – Contours de la plate-forme continentale du Canada

Source : Gouvernement du Canada, *L'Atlas du Canada*, http://atlas.gc.ca/site/english/maps/reference/national/reliefinteractive.

En 1964, le Canada a promulgué la *Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche*, qui établissait une zone de pêche de neuf milles à l'extérieur de ce qui était alors une mer territoriale de trois milles marins. Cédant aux pressions de l'industrie canadienne des pêches et des gouvernements provinciaux de la côte est, le gouvernement du Canada a donc étendu, en 1970, la limite de ses eaux territoriales jusqu'à 12 milles. En 1991, il a déclaré sa compétence exclusive sur le golfe du Saint-Laurent et la Baie de Fundy. L'ICNAF a été dissoute après que le Canada eut annoncé unilatéralement qu'il étendait sa zone de pêche pour la faire passer de 12 milles à 200 milles en 1977. Il espérait par cette mesure améliorer la gestion des stocks de poissons et d'éloigner les bateaux de pêche hauturière étrangers grâce à un plus grand effort de pêche. Une vague d'optimisme a déferlé sur l'industrie de la pêche canadienne qui espérait tirer des avantages de l'augmentation considérable d'un stock

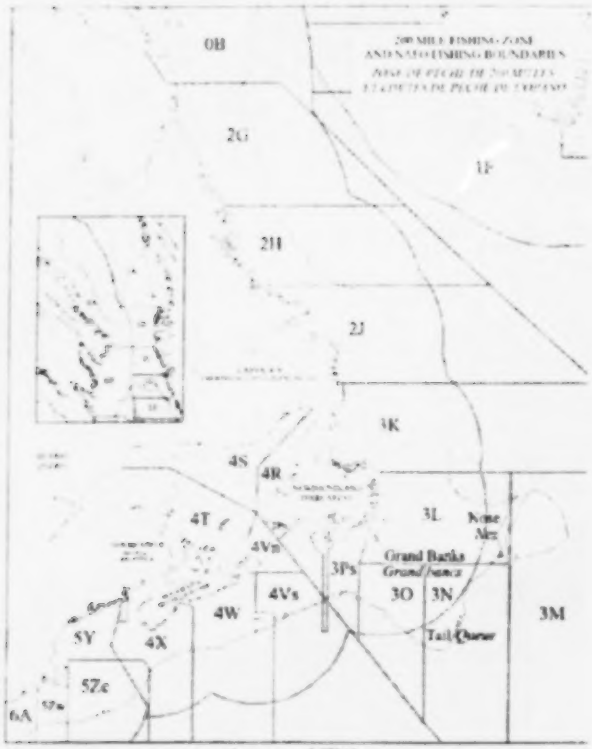
adéquatement géré. À la suite de cette extension de la compétence du Canada jusqu'à 200 milles, on a rapporté que les débarquements des bateaux à Terre-Neuve-et-Labrador avaient doublé entre 1974 et 1979. Bien que l'effort étranger ait diminué, il s'est poursuivi néanmoins dans les régions situées au-delà de la plate-forme continentale, à l'extérieur de la limite territoriale de 200 milles.

B. L'OPANO et les stocks de poissons chevauchants

> *Le problème, à l'extérieur de la zone de 200 milles, est clairement défini et il n'est pas nécessaire de faire d'autres recherches scientifiques pour en savoir plus à ce sujet. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003*
>
> *Le problème que nous connaissons à l'extérieur de la limite de 200 milles ... est avant tout une question d'imposition de mesures de police, d'autorité réglementaire et de compétence. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003*
>
> *La documentation actuelle sur ces agences est pourtant claire et non ambiguë. Elles sont décentralisées à outrance. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003*
>
> *L'OPANO tente de fonctionner par consensus. Nous essayons d'en arriver à des résolutions, à des TPA et à des accords de répartition qui représentent le consensus des parties présentes. En l'absence de consensus, nous tenons des votes, et c'est alors la majorité qui décide. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002*
>
> *Si (la convention de l'OPANO) peut être modifiée? Bien sûr, c'est légalement faisable. Quant à savoir si c'est possible, d'un point de vue pratique, je ne peux le dire. Les signataires sont souvent réticents à se lancer dans une entreprise qui pourrait leur prendre énormément de temps et leur exiger beaucoup d'efforts. – Allison Saunders, Section du droit des océans, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002*

Lorsque, en 1977, le Canada a étendu unilatéralement sa compétence et qu'il a créé une zone de pêche exclusive de 200 milles, trois secteurs de la plate-forme continentale de l'Atlantique ont continué d'échapper dans une large mesure à sa réglementation, à savoir la partie nord-est du Grand Banc (division 3L de l'OPANO, aussi appelée « nez du Grand Banc »), la partie sud-est (division 3NO, aussi appelée « queue du Grand Banc ») et une section de la plate-forme située à l'est du Grand Banc (division 3M aussi appelé « Bonnet Flamand »). (Les eaux situées au large de la côte est du Canada sont divisées en une série de zones définies par un code alphanumériques – voir la carte 2.) Environ 10 p. 100 de la plate-forme ne sont pas réglementés par le Canada.

Carte 2 – Zones de pêche de l'OPANO



Source : MPO.

Plusieurs espèces et stocks de poissons de fond se trouvent à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles où la traversent durant leurs migrations saisonnières. Lorsque que les « stocks de poissons chevauchants » sont à l'extérieur de la zone de 200 milles, ils sont pêchés par les bateaux étrangers. Au fils des ans, les pêcheurs canadiens ont eu à faire face, à l'intérieur de la zone canadienne, à des mesures axées sur la conservation (p. ex. tailles minimales du poisson, maillages minimaux) qui sont plus restrictives que celles appliquées à l'extérieur de cette zone. La surexploitation des stocks de poissons chevauchants à l'extérieur de la zone de 200 milles affaiblit les mesures de conservation que le Canada applique à l'intérieur de la zone.

À titre de successeur de l'ICNAF, depuis le 1er janvier 1979, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-Ouest (l'OPANO) est l'organisme de réglementation responsable de la conservation des ressources halieutiques et de la gestion de la plupart des stocks se trouvant à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles dans l'Atlantique. Les membres de l'OPANO, qui étaient initialement au nombre de 13, sont devenus des « parties contractantes » et ils sont maintenant 17 (tableau 1). L'UE avec ses 15 pays membres, constitue une entité unique dans la convention de l'OPANO. La « zone de la Convention » correspond en tous points à l'ancienne

zone de l'ICNAF et comprend les eaux sur lesquelles le Canada, le Danemark (Groenland), la France (Saint-Pierre-et-Miquelon) et les États-Unis exercent leur compétence. La « zone de réglementation » ne comprend toutefois que la partie de la zone de la Convention située au-delà de la limite de 200 milles.

Tableau 1: Parties contractantes de l'OPANO et date de leur adhésion

Bulgarie	6 juin 1979
Canada	30 novembre 1978
République de Corée	21 décembre 1993
Cuba	22 décembre 1978
Danemark (îles Féroé et Groenland)	30 mai 1979
Estonie	31 août 1992
États-Unis d'Amérique	29 novembre 1995
Fédération de Russie	27 décembre 1978 (en tant qu'URSS) 1 janvier 1992 (en tant que Russie)
France (Saint-Pierre-et-Miquelon)	14 août 1996
Islande	29 décembre 1978
Japon	4 janvier 1980
Lettonie	28 août 1992
Lituanie	18 août 1992
Norvège	28 décembre 1978
Pologne	6 novembre 1979
Ukraine	30 août 1999
Union européenne (UE)	28 décembre 1978

Source : MPO, http://www.ncr.MPO.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info/fact-info1_e.htm; David Bevan, Président du Comité permanent de contrôle international de l'OPANO, *Délibérations du comité*, 5 février 2003.

L'OPANO a pour mandat « de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques » de l'Atlantique Nord-Ouest. Son siège social est situé à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse[11].

Le Conseil général, qui est dirigé par le président de l'OPANO, est chargé de surveiller l'administration et les affaires financières internes, et d'assurer la coordination des relations extérieures. Le Conseil scientifique sert de tribune de consultation et de coopération pour l'étude, l'évaluation et l'échange de données scientifiques, fait la promotion de la recherche scientifique et surveille la compilation et la mise à jour des statistiques et des dossiers, publie et diffuse des rapports, et fournit des avis scientifiques. Un secrétariat fournit à l'Organisation les services nécessaires à l'exercice de ses tâches et de ses fonctions, telle que la cueillette de renseignements en provenance des bateaux naviguant dans la zone de réglementation de l'OPANO, et communique ces renseignements aux parties contractantes. La Commission des pêches est un organisme qui se réunit

(11) Voir la structure et les programmes de l'OPANO à l'adresse suivante : http://www.nafo.ca/.

une fois par an en septembre et qui est chargé de la gestion des pêches au sein de l'OPANO. Ses fonctions consistent à :

- passer en revue les renseignements et les données scientifiques que lui communique le Conseil scientifique;
- établir les allocations des Totaux des prises admissibles (TPA) et des contingents aux parties contractantes;
- définir des mesures de conservation (p. ex. le maillage minimal et les tailles de poisson minimales, les règles concernant les prises fortuites, le marquage des bateaux et des engins et les exigences touchant la production de rapports);
- mettre en oeuvre le Programme international mixte d'inspection et de (c.-à-d. exercer la surveillance, assurer la coordination des inspections, surveiller et contrôler les mesures y compris les observateurs, les dispositifs de repérage par satellite et les inspections à quai); et
- faire observer la réglementation à l'encontre des bateaux des parties non contractantes.

Le Conseil scientifique et la Commission des pêches ont également chacun un certain nombre de comités permanents, dont le Comité du contrôle international (STACTIC). Ce comité a été créé par la Commission des pêches pour traiter des problèmes de contrôle et de mise en application de la réglementation : il examine les résultats des mesures de contrôle nationales et internationales, les rapports des inspections et des violations, fait la promotion des échanges et des efforts de coopération des inspecteurs en matière d'inspection internationale et rend des comptes à la Commission des pêches. Le STACTIC administre pour le compte de cette dernière le Programme international mixte d'inspection et de surveillance qui est la base des inspections de tierce partie en mer. En outre, il a mis sur pied des groupes de travail qui s'occupent de problèmes spécifiques (p. ex. le groupe de travail sur le projet pilote des observateurs, du repérage par satellite et la production de rapports électroniques). La plupart des parties contractantes de l'OPANO font partie du STACTIC.

Les décisions sont prises par vote majoritaire et chaque membre de la Commission jouit d'un droit de vote. Dans l'OPANO, il n'existe aucune procédure exécutoire de règlement des différends; la prise de décision par consensus est la règle. Contrairement aux autres organisations régionales de gestion des pêches, l'OPANO détient un statut international pour arraisonner et inspecter les bateaux de pêche à l'extérieur de la zone de 200 milles. Le Canada et l'UE effectuent tous les deux des inspections. Des observateurs doivent également se trouver sur tous les bateaux, et les systèmes

de repérage par satellite localisent les divers bateaux et enregistrent leur performance. Selon le MPO :

- le Canada arraisonne et inspecte en moyenne par an 160 bateaux étrangers qui naviguent dans les eaux internationales;
- il effectue 350 inspections annuelles de bateaux étrangers amarrés aux ports canadiens (qui doivent être équipés d'un appareil de repérage par satellite);
- les vaisseaux doivent communiquer leur emplacement toutes les six heures au bureau central de l'OPANO, lequel doit transmettre ces données au MPO [12].

La morue (3NO), le sébaste (3LN+1F), la plie du Canada (3LNO), la limande à queue jaune (3LNO), la plie grise (3NO), le capelan (3NO), le flétan noir (aussi appelé turbot du Groenland, 3LMNO), la crevette (3L) et le calmar (3+4) (tableau 2) sont au nombre des principaux stocks de la zone de réglementation qui chevauchent la zone de 200 milles et pour lesquels l'OPANO établit des TPA et des allocations aux pays. L'OPANO gère également ce qui est communément appelé les « stocks homogènes » de morue, de sébaste, de crevette et de plie canadienne sur le Bonnet Flamand (3M) qui ne chevauchent pas la zone de 200 milles. Quatre des six stocks de poissons de fond chevauchants gérés par l'OPANO font l'objet d'un moratoire, dont la morue (3O) – stock dont le taux de croissance est le plus rapide de tous les stocks de morue dans l'Atlantique Nord-Ouest. Les stocks de poissons chevauchants qui sont importants pour le Canada sont : la plie canadienne (3LNO), la plie grise (3NO), la limande à queue jaune (3LNO), la morue (3NO), le sébaste (3LN) et le flétan noir (3LMNO). La zone réglementée s'étend sur environ 30 000 milles carrés.

Les contingents nationaux sont essentiellement fondés sur des structures de pêche historique et les allocations les plus importantes ont été accordées au Canada et aux pays de l'UE. Le Canada a financé l'OPANO à hauteur d'environ 43 p. 100 (soit 521 305 $) en 2001; il est suivi par les États-Unis (212 312 $), pays qui détient une infime part des contingents disponibles. Chaque partie contractante est libre de faire ce qu'elle veut avec les contingents qui lui ont été attribués. Les témoins nous ont dit que le Canada était le pays qui participait le plus à la recherche scientifique et à l'application de la réglementation.

Puisque qu'une fraction seulement du stock global de morue du Nord (2J3KL) se trouve généralement, pense-t-on, à l'extérieur de la zone de 200 milles, ce qui correspond en moyenne à

---

(12) Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, *En préparation de la réunion de l'OPANO* , Feuillet d'information, http://www.MPO-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_f.htm.

moins de 5 p. 100 tout au long de l'année, le Canada assure la gestion de tout le stock. La pêche dirigée de la morue du Nord à l'extérieur de la zone de 200 milles a été l'objet d'un moratoire en 1986. Avant que l'on ne mette fin à la pêche à l'intérieur de la zone canadienne en 1992, la pêche de la morue du Nord était la seule pêche importante qui se pratiquait sur la côte est du Canada. Elle représentait 46 p. 100 de la totalité des contingents de morue disponibles et 21 p. 100 de tous les contingents de poissons de fond[13]. La morue du Nord fraye durant les mois de janvier à avril, puis migre du banc de l'anse Hamilton au nez du Grand Banc à l'extérieur de la zone de 200 milles, où les bateaux de pêche étrangers peuvent la pêcher facilement. La pêche étrangère a été « un facteur important dans l'effondrement du stock »[14]. Le poisson a disparu principalement des secteurs situés à l'extérieur de la zone canadienne et il a été qualifié récemment d'espèce « en péril » par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC)[15].

Entre 1992 et 2000, les prises totales (signalées) de poissons de fond sont passées de 153 365 tonnes à 91 315 tonnes dans la zone réglementée de l'OPANO – une tendance à la baisse qui devrait se poursuivre. En 2000, environ la moitié de la prise totale de poissons de fond (soit 46 282 tonnes) comprenait des espèces non réglementées (p. ex. la raie, le merlu et le grenadier) pour lesquelles l'OPANO ne fixe pas de TPA ni de règlements relatifs à la conformité, mais qui constituent une bonne part des revenus des bateaux. Les prises de crevette (3LM) ont augmenté, passant de 30 000 tonnes en 1993 à 54 700 tonnes en 2000.

Tableau 2 : Stocks réglementés de l'OPANO, 2003

Stocks de poissons chevauchants (TPA en tonnes)	Stocks de poissons homogènes (TPA en tonnes)
Morue 3NO (0)	Morue 3M (0)
Sébaste 3LN et Sébaste SA 2 et 1F et 3K (7 500)	Sébaste 3M (5 000)
Plie canadienne 3LNO (0)	Plie canadienne 3M (0)
Limande à queue jaune 3LNO (14 500)	Crevette 3M (effort de réglementation depuis 1997)
Plie grise 3NO (0)	
Capelan 3NO (0)	
Flétan noir/turbot 3LMNO (42 000)	
Calmar 3+4 (34 000)	
Crevette 3L (13 000)	

Source: OPANO, Comité STACTIC, mémoire présenté au Comité, 5 février 2003.

(13) MPO, *La morue du Nord*, Fiche d'information, février 1992.

(14) Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003.

(15) Selon les définitions de COSEPAC.

C. L'OPANO et le recours abusif à la procédure d'opposition au milieu des années 1980 jusqu'au début des années 1990

> *On l'appelle procédure d'objection, et c'est une échappatoire si grosse qu'on pourrait y faire passer un bateau-usine. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999*

> *La procédure d'opposition ... a transformé en bouffonnerie tant le processus des membres de la Commission qui accepte les évaluations des stocks par le Comité scientifique que l'allocation ultérieure des contingents aux États membres. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, mémoire présenté au Comité, 3 décembre 2002*

> *Depuis 25 ans, l'Union européenne applique une politique d'une ignorance et d'une indifférence crasses, dévastatrice pour l'environnement, à l'égard de la zone située à l'extérieur de la limite de 200 milles dans l'Atlantique canadien. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003*

> *Sans allocations additionnelles accordées dans ces eaux déjà surpêchées et avec des perspectives limitées ailleurs, l'UE sous la pression de l'Espagne et du Portugal, de leurs gouvernements et de leurs industries de la pêche, a commencé à exercer des pressions en vue de l'adoption d'un régime de gestion plus libéral et de quotas nettement plus considérables dans la zone réglementée par l'OPANO. – Donald Barry, Faculté de Science politique, Université de Calgary, Délibérations du Comité, 11 mai 1999*

> *Donc, je suis convaincu qu'il ne suffira pas d'apporter progressivement certaines modifications à la structure de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003*

D'après la plupart des comptes-rendus, l'OPANO fonctionnait sans problème jusqu'à l'entrée imminente de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté économique européenne (devenue depuis Union Européenne ou UE et appelé ainsi ci-après). Les efforts de gestion et de conservation visant les stocks se trouvant à l'extérieur de la zone de 200 milles ont produit initialement des résultats positifs et bien que des différends survenaient de temps en temps, ils se réglaient à l'amiable dans le cadre établi de l'OPANO. En fait, jusqu'à la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 1985, l'UE avait donné son aval à toutes les décisions prises par l'OPANO au sujet des TPA et des contingents. En outre, les autres parties contractantes formulaient rarement des objections. Cette situation s'est modifiée radicalement en 1985, lorsque l'UE a fait valoir pour la première fois que les TPA devraient être fixés bien au-delà des anciens niveaux. L'UE a cédé aux pressions de l'Espagne et du Portugal qui voulaient trouver des secteurs de pêche à l'extérieur de leurs propres eaux parce l'agrandissement de l'Union en 1986 avait créé de nouvelles pressions sur les conditions de pêche existantes en raison des facteurs suivants : le nombre total de pêcheurs avait doublé dans l'UE; la capacité globale de la pêche avait augmenté de 75 p. 100; la consommation

humaine avait enregistré une hausse de 45 p. 100 et la consommation de poisson dans la Communauté élargie s'était accrue de façon similaire.

Jusqu'à la fin des années 1980, la flotte de morue traditionnelle de l'Espagne pêchait dans la région. Par la suite, les bateaux-usines espagnols arrivèrent dans la zone réglementée de l'OPANO après avoir été expulsés des eaux au large de la Namibie. Durant cette période, l'EU argumenta que les mesures de l'OPANO étaient inutilement restrictives et faisaient fi de ses problèmes socio-économiques. Ainsi, à l'assemblée annuelle de l'OPANO en 1988, le chef de la délégation de la CEE a déclaré que le ministère canadien des Pêches et des Océans « créait un paradis pour le poisson et un enfer pour les pays [de la CEE] qui pratiquent la pêche »[16]. Au début des années 1990, la flotte européenne était principalement composée de bateaux espagnols et portugais.

Durant les années 1980, la CEE a proposé que les TPA soient fondés sur le niveau Fmax, c'est-à-dire sur le niveau de mortalité due à la pêche qui équivaut au rendement maximum soutenable (RMS). Cependant, celui-ci n'avait pas réussi à assurer la protection des stocks de l'Atlantique Nord-Ouest durant les premières années d'existence de l'ICNAF, contrairement au niveau F0.1, axé davantage sur la conservation, qui avait été adopté par l'OPANO et le Canada. Pour justifier sa position en faveur du maintien du niveau F0.1, le Canada a fait valoir les avantages retirés de celui-ci : taux de prises plus élevés et plus stables, nombre accru de géniteurs et, en règle générale, transformation à meilleur compte des poissons plus gros en produits de plus grande valeur. À partir de 1986, désavouée dans ses revendications par tous les autres membres de l'OPANO, la Communauté s'est opposée catégoriquement à la plupart des décisions de l'Organisation, préférant ne pas participer à celles-ci.

En vertu de la Convention de l'OPANO, le mécanisme d'opposition (le même que celui adopté dans la Convention de l'ICNAF), les propositions adoptées par la Commission des pêches sont communiquées à toutes les parties contractantes et deviennent exécutoires pour toutes les parties qui ne présentent pas d'objection, (conformément à l'article XII de la Convention). Tout membre de la Commission qui s'oppose à une proposition (p. ex. un contingent) dans les 60 jours après la date de transmission précisée dans l'avis de proposition n'est pas lié par cette dernière. Un membre peut s'opposer aux propositions aussi souvent qu'il le désire, quelle que soit la catégorie.

À partir de 1986, l'UE s'est systématiquement fixée des contingents plus élevés que ceux de l'OPANO et excédant de beaucoup ses allocations traditionnelles. Les contingents ont été, en

---

(16) Karl Sullivan, « Conflict in Management of a Northwest Atlantic Transboundary Cod Stock », *Marine Policy*, avril 1989, p. 126.

pourcentage, plusieurs centaines de fois supérieurs à ceux de l'OPANO (graphique 2). Dans certains cas, les prises de l'UE ont non seulement été plus élevées que le contingent qui lui avait été attribué, mais elles ont aussi dépassé l'ensemble des contingents fixés par l'OPANO. Ainsi, en 1986, l'OPANO a alloué 14 750 tonnes de morue 3NO aux membres de l'UE. Après avoir déposé une opposition et fixé son propre contingent à 26 400 tonnes, l'UE a capturé 30 470 tonnes de poissons (prise signalée). De même, en 1986, l'UE s'est opposé au contingent zéro fixé pour le sébaste 3LN et en a pêché 23 388 tonnes. Entre 1985 et 1992, elle a déposé 53 oppositions[17]. De 1984 à 1990, alors que ses contingents cumulatifs étaient de 214 000 tonnes, l'UE a signalé une prise cumulative de poissons de fond de 836 000 tonnes, alors que selon des estimations canadiennes, elle approcherait plutôt les 911 100 tonnes[18].

Les prises de morue du Nord par les Européens dans le secteur géré par le Canada ont grandement contribué à la réduction du stock. Entre 1980 et 1986, près d'un million de tonnes de poisson a été capturé dans les eaux situées à l'extérieur de la zone de 200 milles[19]. En 1986, quand l'OPANO a annoncé le moratoire sur la pêche du stock de morue située à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles, l'UE a fait valoir qu'à titre d'organe souverain, elle était autorisée à pêcher dans les eaux internationales en vertu de la Convention NUDM, qu'un moratoire sur la pêche de la morue du Nord (3L) sur le nez du Grand Banc ne saurait se justifier puisque le stock était exploité à l'extérieur de la zone canadienne et, enfin, que les bateaux de la Communauté pêchaient dans ce secteur depuis des centaines d'années. Entre 1986 et 1991, en dépit du fait que le contingent de morue du Nord accordé à l'EU ait été nul, celle-ci a exercé son option de refus et a fixé unilatéralement des contingents à des niveaux de loin supérieurs à ceux que même sa flotte pouvait pêcher. Lorsque le stock s'est effondré, en septembre 1992, l'UE a décrété pour la première fois, en 1993, un embargo sur la pêche de la morue du Nord à l'extérieur de la zone de zone de 200 milles. Dix années plus tard, la biomasse (le poids total du stock) n'atteint qu'une infime fraction de son niveau historique[20].

En 1988, le Conseil général de l'OPANO a adopté une résolution demandant à toutes les parties contractantes d'éviter le recours excessif ou inapproprié au mécanisme d'opposition. En

---

(17) Alan Beesley, *Délibérations du Comité*, 6 mai 1999.

(18) Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, *En préparation de la réunion de l'OPANO* , Feuillet d'information, http://www.MPO-mpo.gc.ca/mtfish-mtpeche/fact-info_e.htm.

(19) Gus Etchegary, *Fisheries Crisis Alliance*, communication personnelle, 4 mars 2003.

(20) Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, *2003/2004 Impératifs de conservation pour la morue de 2J3KL*. Rapport au ministre des Pêches et des Océans, mars 2003.

1989, le Conseil a adopté une autre résolution incitant toutes les parties contractantes à respecter les décisions et le plan de gestion de l'OPANO ainsi que l'esprit traditionnel de coopération et de compréhension mutuelle qui anime l'organisation. Tous les membres de l'OPANO, à l'exception de l'UE, se sont prononcés en faveur des deux résolutions, mais celles-ci sont restées, pour ainsi dire, sans effet.

À la fin des années 1980, le gouvernement canadien a pris un certain nombre de mesures dans le but de trouver une solution au problème de la surpêche. Le Canada a essayé, mais en vain, d'apporter des modifications au mécanisme d'opposition de l'OPANO et d'améliorer ses moyens d'application de sa réglementation. En 1989, il a lancé une stratégie à trois volets visant à persuader l'UE d'adopter une approche plus coopérative. Cette approche consistait à faire des ouvertures diplomatiques auprès de l'UE et des États membres, à mener une campagne de relations publiques auprès du public européen et à entreprendre une initiative juridique afin de combler les lacunes de la Convention NUDM. L'initiative juridique eu peu d'effet dans l'immédiat, mais elle a été par la suite à l'origine de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995.

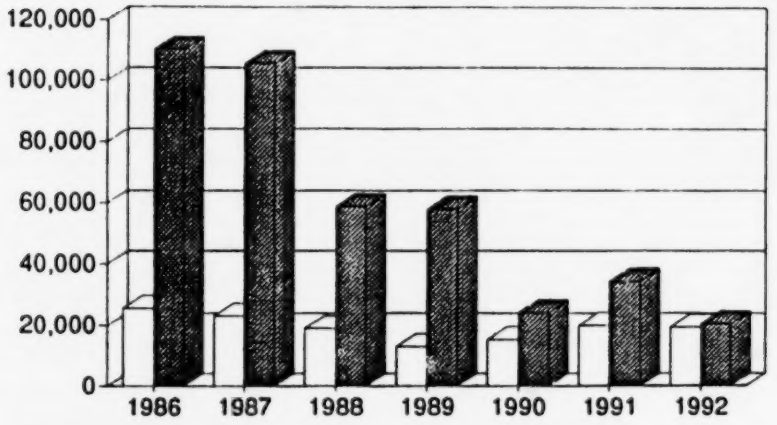
En 1992, tous les membres de l'OPANO ont dû se rendre à l'évidence; les stocks étaient gravement décimés. Au cours de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre, ils ont pris la décision à l'unanimité de réduire les TPA et les contingents, et ce, avec l'approbation de l'UE. En 1993, et au cours d'une réunion spéciale tenue en février 1994, ils se sont mis d'accord pour les diminuer davantage et de décréter un moratoire sur ces stocks. En juin de la même année, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Canada et le Conseil scientifique de l'OPANO ont exprimé leurs profondes préoccupations au sujet de l'état des stocks. Outre les taux de prise insoutenables, il était évident que les prises déclarées par certains navires étaient sérieusement inexactes. Entre 1992 et 19 4, lors d'arraisonnements, les agents des pêches canadiens agissant dans le cadre de leurs fonctions comme inspecteurs de l'OPANO relevèrent 133 infractions[21]. En 1994, le Canada émit 49 contraventions à l'encontre des navires de l'UE alors qu'il en avait délivré 26 l'année précédente[22].

---

(21) Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, *En préparation de la réunion de l'OPANO*, Feuillet d'information,http://www.MPO-mpo.gc.ca/intfish-intpeche/fact-info_e.htm.

(22) Cour internationale de justice, *Affaire de la Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada)*, Contre-mémoire du Canada (juridiction), février 1996, http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iec/iecpleadings/P248_47120.

Graphique 2 : Surpêche par l'UE – 1986-1992



■ Prises signalées par l'UE - □ Contingents de l'EU fixés par l'OPANO
Source : MPO, mars 1995.

L'augmentation de la pêche non réglementée pratiquée par des pays non-membres de l'OPANO et dont les bateaux – qu'on pensait pour la plupart être détenus et exploités par le Portugal et l'Espagne – battaient pavillon de complaisance préoccupait vivement les Canadiens. De 1986 à 1990, les bateaux de pays n'appartenant pas à l'OPANO et opérant sans contingent auraient capturé plus de 165 000 tonnes de morue, de limande et de sébaste. Les prises de 1991 se seraient élevées à quelque 47 300 tonnes. Il a été difficile d'obtenir des données sur les prises et sur l'effort de pêche de ces bateaux puisque leurs propriétaires n'étaient pas tenus de déclarer leurs prises à l'OPANO.

En 1995, le flétan noir était le seul stock chevauchant d'importance qui était commercialement rentable dans l'Atlantique Nord-Ouest.

D. L'OPANO et le différend du Canada et de l'UE sur le flétan noir en 1995

Il ne nous reste plus que le petit flétan noir, solitaire, mal-aimé et sans attrait qui s'agrippe de toutes ses forces au Grand Banc de Terre-Neuve en suppliant « Quelqu'un viendra-t-il, à la toute dernière minute, me sauver de l'extinction ». – Brian Tobin, ministre des Pêches et des Océans cité dans Clyde H. Farnsworth, « When They Talk About Fish, the Mellow Canadians Bellow », The New York Times, 31 mars 1995, p. A11

Ai-je mis la barre trop haute? Sans doute. Mais nous devions nous atteler à protéger, pour les générations à venir, les stocks de poissons qui dépérissaient sur le Grand Banc et on nous a appelé des pirates, des hooligans et des menteurs à cause de cela. Nous devions faire passer le message avec force et notre façon de le faire à ce moment-là au moyen du filet nous a permis d'atteindre notre but. – Brian Tobin, All In Good Time, Penguin Books, 2002, p. 132

Ainsi que l'a déclaré aujourd'hui le ministre des Pêches et des Océans, Brian Tobin, « l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) a adopté un ensemble de mesures de surveillance et d'application de la loi les plus exigeantes parmi celles de tous les organismes dans le monde ». – MPO, « Brian Tobin accueille favorablement les mesures d'application de la loi dans les pêches », Communiqué, 15 septembre 1995

Depuis 1995, la Commission a, de manière générale, suivi les conseils des scientifiques. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, délibérations du comité, 5 février 2003

Le 10 mai 1994, le Parlement canadien a adopté le projet de loi C-29, qui a modifié la *Loi sur la protection des pêches côtières* (*LPPC*), afin de donner au Canada le pouvoir d'adopter des règlements destinés à la conservation des stocks de poissons chevauchants à l'intérieur de la zone de 200 milles et dans la « haute mer » au-delà de la zone de 200 milles. Les modifications adoptées prévoyaient l'utilisation de la force, si besoin est, afin d'arrêter les bateaux qui transgressaient les mesures de conservation de l'OPANO.

Feu le sénateur William Petten, qui a parrainé le projet de loi C-29 au Sénat, a indiqué que l'intention du gouvernement était d'appliquer cette loi avec modération et que celle-ci visait les bateaux sans nationalité qui pêchaient dans la zone réglementée de l'OPANO[23]. Quand le projet a été présenté, le gouvernement fédéral a soustrait la mesure de la compétence de la Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye[24]. Initialement, la réglementation visait les bateaux battant pavillon de complaisance et sans nationalité, lesquels constituaient un problème majeur à l'époque. Après le départ de ces vaisseaux, l'attention du Canada s'est portée vers d'autres catégories de bateaux, notamment ceux qui arboraient pavillon des pays membres de l'UE. Le problème a atteint un point culminant en septembre 1994 lorsque le Canada a proposé à l'OPANO de gérer le flétan noir – le stock de poissons de fond le plus important de la région et celui que les bateaux espagnols visaient de plus en plus en raison de la diminution rapide des autres pêches. Les prises espagnoles étaient passées de 13 tonnes en 1989 à plus de 40 000 tonnes en 1994. À l'inverse, les

---

(23) En octobre 2000, le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador a officiellement baptisé l'édifice du ministère des Pêches et de l'Aquaculture de la province à St. John's en l'honneur de feu le Sénateur William J. Petten, ancien vice-président du Comité sénatorial permanent des pêches, qui a joué un rôle de premier plan dans l'adoption du projet de loi C-29. Terre-Neuve-et-Labrador, « Provincial Fisheries Building Named After the Late Senator Petten », *Communiqué*, 6 octobre 2000.

(24) Les réserves émises pas le Canada étaient limitées et ne portaient que sur les mesures qu'il prendrait dans la zone réglementée de l'OPANO. La CIJ a décidé par la suite qu'elle n'avait pas la compétence voulue pour instruire une affaire que lui avait soumis l'Espagne le 28 mars 1995. Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 13 mai 1999.

prises canadiennes (à l'intérieur de la zone de 200 milles) avaient chuté régulièrement vers la fin des années 1980 et au début des années 1990 en raison de mesures de conservation et de gestion des pêches plus rigoureuses appliquées au Canada.

En février 1995, l'OPANO a attribué 16 300 tonnes de flétan noir au Canada (soit 60.37 p. 100 du TPA de 27 000 tonnes), quantité qui correspondait à la part du stock traditionnelle du Canada. Elle en a alloué 3 400 tonnes (12,58 p. 100) à l'UE et le reste des TPA a été réparti principalement entre la Russie et le Japon. Mécontent du contingent qu'on lui avait accordé, le Conseil des pêches de l'Europe a eu recours au mécanisme d'opposition de l'OPANO et, le 1er mars 1995, s'est fixé un quota de 18 630 tonnes, quota qui représentait 69 p. 100 du TPA, soit six fois la quantité de poisson que lui avait accordée l'OPANO. Peu de temps après, le 3 mars, le Canada modifiait sa réglementation afin de soumettre l'Espagne et le Portugal à la *Loi sur la protection des pêches côtières.*

La goutte d'eau qui a fait déborder le vase a été le rejet par l'UE de la proposition du premier ministre canadien, Chrétien, visant à instaurer un moratoire de 60 jours sur la pêche. Le 9 mars 1995, les autorités canadiennes ont arraisonné et saisi un bateau de pêche espagnol, l'*Estai*, qui pêchait à l'extérieur de la zone de 200 milles. Cette arrestation a mis le feu aux poudres et a été à l'origine de ce qu'on a surnommé la « guerre du flétan noir » – le différend diplomatique le plus grave de l'histoire des relations du Canada et de l'UE. Le 26 mars, un navire de la Garde côtière canadienne sectionnait les filins du navire espagnol *Pescamaro Uno*, après que ce dernier ait refusé de se retirer de la zone réglementée de l'OPANO alors que des négociations bilatérales avaient été entreprises par l'Espagne et le Canada.

Peu de temps après la saisie de l'*Estai*, le Canada et l'UE ont convenu de régler leur différend en adoptant de nouvelles mesures de surveillance et d'application dans la zone réglementée de l'OPANO. L'entente sur la surveillance et l'application signée en avril 1995 par le Canada et l'UE prévoyait la présence constante d'observateurs indépendants sur les bateaux de pêche, le repérage par satellite, la vérification des engins et des dossiers des prises, les sanctions pour prévenir les violations, de nouvelles tailles minimales pour le poisson capturé et une surveillance plus efficace à quai. En vertu de cette entente, l'UE a été autorisée à pêcher 5 013 tonnes de flétan noir jusqu'à la fin de l'année. Le 1er mai, l'Espagne et le Portugal ont été retirés de la liste canadienne des États dont les bateaux étaient soumis à la LCPC. Lors de sa réunion annuelle de septembre, l'OPANO a adopté de nouvelles mesures de surveillance des pêches basées sur l'entente signée par le Canada et l'UE en avril

1995, laquelle a fixé les contingents du flétan noir. De ce fait, la part canadienne de TPA est passée de 60 à 37 p. 100.

Au dire de tous, le projet de loi C-29 a tout à fait réussi à éloigner les bateaux de pêche non-membres de l'OPANO et les bateaux sans nationalité du nez et de la queue des Grands Bancs. Le nombre d'infractions à la réglementation sur la pêche a chuté de 25 en 1994 à une seule en 1995 dans la zone réglementée. En outre, les opérations de l'OPANO se sont améliorées considérablement (p. ex. présence d'observateurs à bord de tous les navires, contrôle à quai à 100 p. 100, maillages minimums pour le poisson de fond et pour le flétan noir). À quelques exceptions près, la Commission des pêches de l'OPANO a suivi attentivement les recommandations du Conseil scientifique[25]. Certains témoins ont fait valoir que les évènements tumultueux de 1995 avaient permis de mettre en évidence les lacunes de la Convention NUDM et avaient contribué à ce que soit conclu quelques mois plus tard l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. Bien que la plupart des parties concernées conviennent que la « guerre du flétan noir » de 1995 constitue un bon exemple de mesures décisives prises par le Canada dans le domaine de la pêche, un témoin a apporté les réserves suivantes :

> Il y a longtemps qu'on ne ressent plus l'onde de choc de cette balle. Notre présence en tant qu'observateur ne sert plus à grand-chose. Elle était utile à l'époque. Elle a sans aucun doute entraîné une réduction du nombre de violations et de l'intensité de la pêche, mais au cours des deux ou trois dernières années, la situation est dans l'ensemble redevenue ce qu'elle était avant 1995. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003

E. Inobservation de la réglementation de l'OPANO depuis 1995

> *Grâce aux dispositions qui ont été prises à l'OPANO depuis 1995, nous constatons une diminution substantielle de la surpêche. Le problème auquel nous faisons face actuellement n'a pas la même ampleur que la crise que nous avons traversée à la fin des années 80 et au début des années 90. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002*

> *Les comportements se sont relâchés par rapport à la deuxième moitié des années 90, mais ils sont quand même meilleurs qu'ils ne l'étaient avant 1995. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003*

(25) David Bevan, président du Comité STACTIC de l'OPANO, *Délibérations du Comité*, 5 février 2003.

Nous avons beaucoup de preuves qui montrent que de très petits flétans noirs sont pêchés et rejetés. En réalité, ils sont tellement petits que les pêcheurs les qualifient de « timbres-poste ». En effet, ils sont tellement petits qu'ils restent collés sur le pont et que l'équipage a fort à faire pour s'en débarrasser. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Nous voudrions appliquer un régime plus rigoureux aux observateurs, en insistant surtout sur la nécessité de produire régulièrement des rapports. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du comité, 11 décembre 2002

L'Accord conclu en 1995 par le Canada et l'UE a considérablement amélioré l'application de la réglementation sur la pêche dans la zone réglementée de l'OPANO, comme le montre la baisse des infractions, qui sont passées de 45 avant 1995 à une seule en 1995. Cependant, depuis 1995, on observe une tendance de plus en plus forte de non-conformité. En 2001, on a relevé 26 violations. Selon le MPO, voici des exemples de non-application de la réglementation de l'OPANO :

- pêche dirigée ou intentionnelle des espèces soumises à un moratoire;
- dépassement des contingents;
- fausses déclarations des prises par zone et par espèce;
- utilisation non autorisée d'engins de pêche (p. ex. tailles du maillage);
- pêche pratiquée dans des zones interdites;
- incapacité de maintenir des observateurs des pêches indépendants et impartiaux; et
- obstruction exercée a l'égard des inspecteurs, des observateurs et des preuves de l'OPANO.

En janvier 2002, durant la réunion de l'OPANO à Helsingor (Danemark), les représentants canadiens ont exprimé longuement les préoccupations du Canada à l'égard de la non-conformité et du manque de volonté apparente des membres de l'OPANO de surveiller les activités de leurs flottilles de pêche. Le Canada a également présenté des propositions visant à régler les problèmes des prises fortuites excessives d'espèces soumises à un moratoire, des fausses déclarations et du dépassement des contingents. Les membres ont accueilli favorablement certaines des demandes (p. ex. l'augmentation de la taille du maillage dans la pêche dirigée de la raie, déclaration quotidienne des prises de crevette dans 3L) et ont en rejeté certaines (p. ex. imposition de restrictions sur l'étendue de la pêche du flétan noir, qui aurait contribué à ce que les bateaux de pêche ne puissent plus profiter de cette non-restriction pour pêcher d'autres espèces). Les membres de l'OPANO ont

convenu de mettre sur pied un processus annuel d'examen et d'évaluation de la mise en application, mais également d'augmenter le Total des prises admissibles du flétan noir de 10 p. 100 au-dessus du niveau de prise recommandée par le Conseil scientifique. Les membres du Comité ont exprimé leurs vives inquiétudes quant au fait que certains membres de l'OPANO avaient demandé que l'on réduise le nombre d'observateurs dans la zone réglementée.

Dans le domaine des pêches, la conformité signifiait à la fois la détection par l'intermédiaire des observateurs des pêches[26] et, la dissuasion en raison des conséquences éventuelles si on était pris en flagrant délit d'infraction. Pour ce qui est de la détection, on a expliqué que l'OPANO détenait les moyens de déceler les violations mais que depuis 1999 environ, la dissuasion liée à la présence d'observateurs à bord des bateaux de pêche avait perdu de sa force. La dissuasion est particulièrement problématique parce qu'il revient à l'État du pavillon (l'État où les bateaux sont enregistrés) de prendre la décision de poursuivre et de sanctionner les contrevenants – ce qui est loin d'être un processus rigoureux. En effet, les autorités gouvernementales ont qualifié le « suivi » effectué par les États du pavillon d'inefficace et d'inadéquat. Comme la dissuasion n'est pas un moyen convainquant, la conformité n'est vraiment pas assurée[27]. À ce sujet, nous avons appris ce qui suit : il est impossible, dans de nombreux cas, d'utiliser les rapports des observateurs comme preuves devant les tribunaux parce que ces rapports ne sont disponibles que longtemps après que le navire est arrivé à son port d'attache; il existe une idée inhérente dans le régime de l'OPANO selon laquelle « on ne peut appliquer à tous les navires d'une flottille les même sanctions appliquées à un bateau accusé de transgressions »[28]; et « l'Union européenne n'utilise pas les données des observateurs pour assurer le suivi de poursuites judiciaires »[29].

Ces révélations sont particulièrement inquiétantes en raison de l'augmentation de la pêche dans la zone réglementée de l'OPANO. Alors que le niveau de l'effort de pêche a chuté de 26 000 jours à 6 000 jours de pêche sur la bordure extérieure des Grands Bancs après 1995, il est remonté à

---

(26) Le Canada fait appel à ses propres observateurs, tout comme le font d'autres pays comme la Norvège. Les observateurs qui oeuvrent sur les vaisseaux de l'UE sont des Européens qui ne sont pas forcément des ressortissants des bateaux de l'État de pavillon auxquels ils sont assignés. Les observateurs surveillent les opérations de pêche et la compilation des données sur les prises, et recueillent les données biologiques. Les observateurs devraient être indépendants et objectifs, mais nous avons appris qu'ils sont parfois inscrits comme membres d'équipage. De plus, on ne saurait attendre d'eux qu'ils soient à leur poste 24 heures par jour, sept jours par semaine, pour noter tout ce qui se passe sur un bateau.

(27) Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 26 novembre 2002.

(28) Allison Saunders, Section du droit des océans, MAECI, *Délibérations du Comité*, 11 décembre 2002.

(29) David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, *Délibérations du Comité*, 5 février 2003.

10 000 jours de pêche en 2001. Les bateaux étrangers ont capturé environ 10 000 tonnes d'espèces soumises au moratoire de l'OPANO en l'an 2000. Ce chiffre était de 8 000 tonnes en 2001 [30].

F. Réunion annuelle de l'OPANO de septembre 2002

> *Avons-nous atteint tous nos objectifs à l'OPANO? Non. Cependant, le résultat global, répond à la majorité des objectifs que nous nous étions fixés pour la rencontre. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002*

> *Le processus sera beaucoup plus transparent puisque nous serons en mesure d'indiquer au public et à la Commission des pêches, par l'entremise des rapports de l'OPANO, la conformité des diverses parties contractantes aux mesures de conservation ... – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003*

> *Vu la façon dont ce stock est géré, il ne va probablement pas durer. C'est essentiellement une pêcherie de juvéniles. On en pêche chaque année des quantités supérieures à la biomasse génitrice. Le contingent est bien supérieur aux recommandations scientifiques qui sont déjà probablement trop optimistes. C'est donc une autre catastrophe qui se prépare. Écoutez bien ce que je vous dis: cette catastrophe est imminente. – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, Délibérations du comité, 6 mai 2003*

Lors de la 24e réunion annuelle de l'OPANO qui s'est tenue à Saint-Jacques-de-Compostelle (Espagne) en septembre 2002, le Canada a tenté de rendre l'organisation plus efficace. Sous la conduite de Patrick Chamut, sous-ministre adjoint de la Gestion des pêches au MPO, le Canada a exposé ses objectifs après consultations avec les représentants de l'industrie, et les représentants provinciaux et territoriaux, qui faisaient partie de la délégation canadienne. Dans l'assistance se trouvaient également des représentants des secteurs des exploitants pêcheurs et de la transformation du poisson de Terre-Neuve et du Labrador, de la Nouvelle-Écosse et du Nunavut. Les principaux objectifs du Canada étaient :

- de préconiser l'alignement du Total des prises admissibles sur les recommandations du Conseil scientifique de l'OPANO (rendues publiques en juin 2002);
- de rechercher des mesures pour protéger et contribuer à rétablir les stocks soumis au moratoire;
- de s'assurer d'une mise en application efficace de la réglementation; et

---

(30) Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 Février 2003.

- de s'efforcer de mettre en place des mesures de surveillance et de dissuasion efficaces[31].

La délégation canadienne a fait le point sur une présentation qu'elle avait donnée en janvier 2002 (au Danemark), qui avait mis en évidence de sérieuses lacunes en matière de conformité dans la zone réglementée. À la fin de la réunion, le Canada a exprimé sa déception au sujet du Total des prises admissibles accordé pour le flétan noir, le stock le plus important de poissons de fond se trouvant actuellement dans la zone réglementée. Cette année, le niveau de pêche a été fixé à 42 000 tonnes, niveau de loin supérieur aux 36 000 tonnes que recommande le Conseil scientifique de l'OPANO. En 2002, le contingent se situait à 44 000 tonnes, soit 10 p. 100 au-dessus du niveau recommandé.

À l'exception du flétan noir, les TPA accordés pour les autres stocks de l'OPANO étaient conformes aux recommandations faites par le Conseil scientifique[32] et le moratoire sur les espèces pêchées a été maintenu en 2003[33]. Au sujet de la proposition faite par l'Islande visant à réduire la présence d'observateurs à bord des navires, le Comité des pêches de la Chambre des communes a observé en mars 2003 que « la plupart des parties contractantes de l'OPANO n'appuient pas entièrement ce programme en raison de son coût, que bon nombre d'entre elles préféreraient ne pas avoir à supporter »[34], et il a prévenu que rien ne garantissait que la présence permanente des observateurs serait maintenue à bord des navires au-delà de 2003.

Un résultat positif qui est ressorti de la réunion de l'OPANO en septembre 2002, c'est que la mission du STACTIC a été considérablement renforcée. La Commission des pêches a demandé à ce dernier d'examiner et d'évaluer l'efficacité des mesures de conservation et d'application de la réglementation dans la zone réglementée, les rapports sur les inspections effectués par les parties contractantes de l'OPANO et le suivi par les États de pavillon des rapports d'infractions qui leur sont transmis. Selon le président du STACTIC (David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO), l'examen est exhaustif et a pour but de rendre la conformité transparente; il

---

(31) MPO, « Le Canada s'intéresse d'abord à la conformité », *Communiqué*, 12 septembre 2002.

(32) La limande à queue jaune – stock qui serait en train de se rétablir – a été la seule espèce dont le TPA a été augmenté; il est passé de 13 000 tonnes à 14 500 tonnes, le Canada bénéficiant de 97,5 p. 100 des prises permises. Le stock a été soumis à un moratoire entre 1993 et 1996. L'OPANO a également accepté d'effectuer l'évaluation d'un stock de sébaste 3O en 2003, ce qui pourrait conduire à limiter les prises sur le stock. Un nouveau TPA de 7 500 tonnes a été fixé pour le sébaste océanique. (SA2 et les divisions 1F et 3K).

(33) MPO, « Le Canada fait des progrès en matière de conformité à l'OPANO », *Communiqué*, 20 septembre 2002.

(34) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation au-delà de la zone des 200 milles du Canada*, mars 2003.

permettrait à la Commission des pêches de l'OPANO de prendre des mesures correctives en septembre 2003. Son objectif est de tenir compte les problèmes pratiques des mesures internationales de surveillance et de transmettre les recommandations à la Commission des pêches[35]. Un rapport annuel sur l'application de la réglementation au cours de l'année civile précédente sera également préparé et soumis en septembre 2003.

Lors de la réunion de juin 2003, le STACTIC traitera un certain nombre de sujets, notamment l'amélioration de mesures techniques visant à prévenir le recours aux prises fortuites afin de justifier la pêche dirigée de stocks actuellement soumis à un moratoire (p. ex. une méthode de calcul plus simple des prises fortuites et une meilleure définition de la « pêche dirigée ») et l'élaboration d'un programme pilote d'observateurs comprenant la transmission en temps réel des données sur les prises quotidiennes et sur l'emplacement des bateaux, ce qui contribuerait à accélérer et à améliorer l'efficacité des inspections. La soumission plus rapide des rapports des observateurs contribuerait à accroître la transparence, à effectuer une analyse plus cohérente de la conformité et à améliorer les mesures de suivi au port par les États de pavillon, tout au moins en théorie.

(35) Le STACTIC se réunit tous les ans dans le cadre de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre et, en règle générale, également en juin. Les groupes de travail du Comité sont entre autres les suivants : Groupe de travail sur le projet pilote des observateurs, du repérage par satellite et des rapports électroniques; Groupe de travail technique sur la mise en œuvre des installations du projet pilote et Groupe de travail sur la révision des mesures de conservation et de mise en application des mesures.

LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

La Commission sur les pêches et le STACTIC ne peuvent que modifier les mesures de conservation et de mise en application des règles de l'OPANO ou les procédures d'inspection. C'est encore aux parties contractantes que revient de décider quoi faire en cas de non-respect des règlements. – David Bevan, directeur général, Gestion des ressources, MPO, et président du Comité STACTIC de l'OPANO, Délibérations du Comité, 5 février 2003

Les seuls qui peuvent contrôler les navires sont les États du pavillon. D'après ce que l'on a pu observer dans la région du nez et de la queue des Grands Bancs, ces pays ont peu ou pas intérêt à contrôler les activités de leur flottilles de navires. – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Délibérations du Comité, 25 mars 2003

L'OPANO, en tant qu'organisation internationale, n'a pas le pouvoir de forcer un État du pavillon à se conformer à certains règlements. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Si nous voulons gérer efficacement ces stocks, nous ne pouvons pas agir seuls. Nous avons besoin de la coopération internationale ... – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Le problème d'application de la réglementation auquel est confronté le Canada sur le nez et la queue des Grands Bancs, à l'extérieur de la zone de 200 milles, porte sur la souveraineté des eaux internationales, dans lesquelles la primauté de l'État du pavillon l'emporte traditionnellement sur le droit international.

On nous a expliqué que l'OPANO autorise les inspecteurs des pêches canadiens à monter à bord d'un bateau soupçonné d'enfreindre les règlements de l'OPANO et de lui faire subir une inspection, de demeurer à bord jusqu'à l'arrivée de l'inspecteur de l'État du pavillon et de demeurer à bord (avec l'autorisation de l'État du pavillon) jusqu'à ce que le bateau arrive au quai pour subir une inspection. Dans certains cas, les inspecteurs canadiens seraient demeurés à bord des bateaux alors que ceux-ci traversaient l'Atlantique pour retourner en Europe. Toutefois, si l'OPANO a les moyens de déceler les infractions, le respect des règlements par les flottilles de pêche étrangères est, par contre, loin d'être assuré parce que la conformité dépend entièrement de la volonté de chaque État du pavillon et de ses tribunaux de prendre les mesures qui s'imposent pour les faire respecter.

A. La Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention NUDM)

La signature en décembre 1982, à Montego Bay, a été l'un des moments les plus glorieux de l'histoire de la diplomatie mondiale du Canada. – Clyde Sanger, écrivain, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

J'aimerais dissiper dès le départ le mythe ... selon lequel il y a eu une manigance pour que la Convention sur le droit de la mer ne tienne pas compte en quelque sorte des stocks chevauchants. Croyez-moi, nous nous sommes battus d'arrache-pied pour faire appliquer des dispositions très strictes. Nous avons considéré que ce que nous avions obtenu était suffisant parce que nous pensions qu'il serait dans l'intérêt de tout le monde de collaborer pour préserver les stocks dont tout le monde a besoin. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

J'ai été le conseiller scientifique de la délégation canadienne auprès du comité préparatoire du droit de la mer. Dix ans plus tard, en 1982, j'ai eu le privilège d'accompagner l'ambassadeur Beesley et le ministre De Bané en Jamaïque pour y signer la Convention du droit de la mer. ... J'ai été le premier président de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. Plus de 30 ans plus tard, je devrais éprouver un sentiment de grande fierté quand je pense à tout ce qui a été accompli depuis. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

En vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ... (les États) doivent coopérer s'ils exploitent des stocks chevauchants. Ils n'ont pas carte blanche pour faire absolument tout ce qu'ils veulent. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Après neuf ans de négociations, les participants à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) ont finalement adopté le texte de la Convention NUDM. Lorsque la Convention NUDM a été ouverte pour signature le 10 décembre 1982, à Montego Bay (Jamaïque), un nombre record de 119 États se sont présentés pour y apposer leur signature. La Convention NUDM est entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

Souvent qualifiée de « Constitution des océans », la Convention NUDM comprend 320 articles et neuf annexes qui traitent de questions telles que le droit de navigation (de la marine marchande et de la marine de guerre), la protection des côtes et du milieu marin, le droit sur les ressources biologiques et non biologiques et la recherche scientifique marine. La Convention NUDM comprend un système de classification juridique du milieu marin et établit les limites des diverses zones marines (la mer territoriale de 12 milles, la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles et le rebord externe du plateau continental)[36]. Elle établit également un régime pour l'exploitation minière des grands fonds marins au-delà de la limite des eaux territoriales. Certaines de ses dispositions, notamment celle sur la zone économique exclusive de 200 milles, sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier ayant force exécutoire même sur

(36) Les États détiennent plus de droits et exercent une compétence plus importante sur les zones situées près de leur territoire.

les États qui n'ont pas ratifié la Convention NUDM, y compris le Canada. La Convention NUDM compte 142 parties et est appliquée sur 70 p. 100 de la surface du globe.

Le rôle joué par le Canada lors des négociations sur la Convention NUDM a été qualifié de « l'un des moments les plus glorieux de l'histoire de la diplomatie mondiale du Canada depuis les prouesses diplomatiques de Lester Pearson au Moyen Orient en 1956 et 1957 »[37]. Alan Beesley – diplomate, avocat et expert en droit international de renom – a non seulement dirigé la délégation canadienne durant les négociations de 1967 à 1982, mais il a également présidé le Comité de rédaction du droit de la mer. Alors que le Canada a joué un rôle primordial durant les négociations qui ont été à l'origine de la Convention NUDM et qu'il l'a signée le 10 décembre 1982, de nombreux Canadiens seraient étonnés d'apprendre que le Canada – l'une des principales puissances maritimes – n'a pas encore ratifié la Convention NUDM[38]. En fait, à l'exception du Canada, des États-Unis et du Danemark, tous les principaux pays du monde occidental l'ont ratifiée. Le Danemark, dernier pays membre de l'UE à ne pas avoir ratifié la Convention NUDM, devrait le faire en juin 2003. (Voir annexe 1 – La Convention NUDM : liste chronologique des ratifications, des adhésions et des successions.)

La Convention NUDM affirme les droits souverains des États côtiers aux fins d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques et non biologiques (article 56) de la zone économique exclusive (ZEE), qui s'étend jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale (article 57). Les États côtiers détiennent des droits souverains sur les ressources naturelles situées dans leur zone économique exclusive ainsi que des droits juridictionnels (p. ex. sur la recherche scientifique marine et la protection du milieu marin). Cependant, les pays autres que les États côtiers jouissent de certaines libertés au sein de la zone économique exclusive, en particulier la liberté de navigation et de survol. Lorsqu'une plate-forme continentale s'étend au-delà des 200 milles (comme c'est le cas sur la côte est du Canada), les États côtiers détiennent des droits sur le fond marin et le sous-sol au-delà de la zone économique exclusive, et la compétence sur les espèces de poisson sédentaires. Par contre, les États côtiers n'ont

---

(37) MAECI, *Les Canadiens dans le monde*, http://www.dfait-maeci.gc.ca/cnw-cdm/Beesley-fr.asp.

(38) La « signature » d'une entente internationale constitue un moyen pour un État d'exprimer son intention politique d'assumer les obligations d'une entente exécutoire. Ces ententes sont habituellement ouvertes pour signature pendant un délai précis uniquement. Bien que les signataires d'une entente ne soient pas juridiquement liées par ses dispositions, ils ont le devoir de ne pas agir de manière à priver l'entente de son objet et de son but. La « ratification » constitue l'étape par laquelle les signataires acceptent d'assumer des obligations exécutoires. Si un État qui n'a pas signé un traité souhaite y adhérer, il « accède » alors au traité. La « succession » a lieu lorsqu'un État en remplace un autre et assume la responsabilité des relations internationales du territoire en question.

pas le droit de pêcher sur la plate-forme dans ces zones qui sont, comme l'expriment les Nations Unies, « le patrimoine commun de l'humanité ».

Au cours de nos discussions, il a été expliqué ce qui suit :

- un État côtier détient des droits souverains sur le poisson présent dans la colonne d'eau et sur les espèces sédentaires jusqu'à 200 milles;

- un État côtier dont la plate-forme continentale s'étend au-delà de la zone de 200 milles détient des droits souverains sur les espèces sédentaires sur le prolongement de la plate-forme continentale mais non dans la colonne d'eau située sur ce prolongement; et

- en haute mer – à savoir au-delà de la zone économique exclusive – aucun état n'exerce de souveraineté ou n'a de compétence; il y existe une liberté de pêcher (c.-à-d. aucun État ne peut exercer sa souveraineté sur toute zone située en haute mer)[39].

La Convention NUDM qualifie cette doctrine pluriséculaire de « liberté de pêcher en haute mer ». Ainsi, tous les États ont l'obligation de prendre, à l'égard de leurs ressortissants, des mesures nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer (article 117). Les États doivent coopérer à la conservation et à la gestion des ressources biologiques situées en haute mer (article 118). Aux fins de conservation des ressources biologique, ils doivent prendre des mesures fondées sur les meilleures observations scientifiques et tenir compte des effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées (article 119). Les États qui font partie de la Convention NUDM doivent remplir leurs obligations en toute bonne foi (article 300).

L'article 63 de la Convention NUDM porte précisément sur les stocks de poissons chevauchants. Selon le paragraphe 2, l'État côtier et les États qui exploitent les stocks de poissons dans un secteur adjacent doivent « s'efforcer, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures à adopter pour assurer la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent ». L'article 63 ne précise pas, toutefois, la nature ou la portée des dispositions qui peuvent être négociées ni les fonctions que doivent assumer les organisations régionales de gestion des pêches telles que l'OPANO. Aucun délai n'est fixé en ce qui a trait à l'obtention d'un accord. La Convention NUDM « comptait sur la bonne foi des signataires et, en définitive sur les parties contractantes, pour toute une série de dispositions qui statuaient sur

---

(39) Robert Hage, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, *mémoire présenté au Comité*, 11 décembre 2002. Pendant des siècles, les océans ont été soumis à la doctrine de « liberté en mer », qui limitait principalement les droits et la compétence des nations sur les océans à une étroite bande de mer située le long des côtes du pays en question.

des ententes ayant force obligatoire et destinées à établir des accords de coopération sur la gestion des stocks chevauchants »[40].

Le Canada et quelques autres pays ont tenté de faire inclure un texte plus complet sur les stocks de poissons chevauchants. Par exemple, en 1982, ils ont essayé d'apporter une modification à l'article 63(2) qui aurait permis la création d'un tribunal ayant les compétences voulues pour imposer des mesures de gestion dans le secteur adjacent. Cette proposition n'a pas abouti en raison de la résistance des nations qui pratiquent la pêche hauturière; elle a été retirée afin d'éviter que l'accord global n'échoue. Au cours de la période qui a précédé la signature de la Convention de 1982, « une multitude d'intérêts était en jeu » et « des compromis de toutes sortes étaient faits ». À cette époque, de nombreux pays voyaient la zone économique exclusive de 200 milles comme une énorme « mainmise sur les ressources ». Le Canada n'a pas réussi à obtenir l'appui nécessaire pour établir une limite territoriale qui aurait inclus le secteur de pêches sur le Grand Banc, limite qui avait plus de sens d'un point de vue biologique[41].

La zone de 200 milles a eu pour effet de déloger les flottilles de pêche hauturière de bon nombre de pays de plusieurs secteurs traditionnels de pêche dans le monde entier. En échange de leur coopération et de leur soutien aux initiatives de gestion du Canada dans la zone réglementée de l'OPANO, les autorités canadiennes ont passé une série d'accords bilatéraux de pêche avec des pays membres de l'OPANO qui précisaient les conditions leur permettant de pêcher un excédent de poissons dans la zone canadienne. Ces accords ont été conclus dans le cadre de la Convention NUDM[42]. En outre, en juin 1986, le Canada a adopté une politique par laquelle elle refusait le privilège d'escale et l'accès aux stocks canadiens aux vaisseaux appartenant aux États qui refusaient de coopérer avec le Canada et l'OPANO en matière de conservation. Cependant, en 1992, les contingents alloués aux bateaux étrangers ne représentaient qu'une infirme partie de la quantité totale de poissons de fond allouée par le MPO à l'intérieur de la zone de 200 milles.

---

(40) Alan Beesley, *Délibérations du Comité*, 6 mai 1999.

(41) Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *mémoire présenté au Comité*, 25 février 2003.

(42) L'article 62 accorde aux États côtiers une grande liberté d'action : il leur revient de décider s'ils autorisent la pêche étrangère à l'intérieur de la zone économique exclusive de 200 milles et à quelles conditions. Les bateaux étrangers ont accès au stock excédentaire uniquement si l'État concerné n'a pas la capacité d'exploiter lui-même l'intégralité de la prise admissible. Cette obligation est cependant édulcorée par la discrétion laissée à l'État côtier, qui évalue un certain nombre de facteurs ajoutés à l'article 62(3), telle l'importance des ressources biologiques pour son économie.

Il convient de noter que la situation a évolué considérablement au cours de la dernière décennie et que de nombreuses ententes internationales sur la pêche ont été conclues, la plus importante étant l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995.

B. L'accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs (ANUP)

Cette nouvelle convention donne au Canada les moyens de mettre fin de façon permanente à la surpêche étrangère. – Brian Tobin, ministre des Pêches et des Océans, « Tobin prévoit la fin de la surpêche étrangère dès l'entrée en vigueur de la nouvelle convention des Nations Unies », Communiqué, 4 août 1995

L'ANUP est l'aboutissement des efforts déployés par de nombreux Canadiens et Canadiennes qui ont travaillé d'arrache-pied pour atteindre un objectif important pour lequel le Canada a lutté longtemps. C'est une percée dans le droit international et un important moyen de dissuasion contre la surpêche en haute mer. – Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 6 mai 1999

L'accord prévoit un mécanisme obligatoire et exécutoire de règlement des différends, ce qui est important lorsque les parties ne s'entendent pas sur la meilleure façon de procéder. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Cela fait longtemps déjà que nous attendons que l'Union européenne ratifie l'ANUP. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

Le Canada a ratifié la convention sur les stocks chevauchants, mais la Communauté européenne ne l'a pas fait. Nous devrions aussi aborder cette question, afin de voir comment nous pourrions faire avancer le dossier. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

(L'ANUP) contribuerait énormément à préserver et à protéger nos ressources en poissons. – Earle McCurdy, président, Union des pêcheurs de Terre-neuve, Délibérations du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, 16 mars 2002

Le Sommet de la Terre qui a lieu à Rio de Janeiro en 1992 (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et l'environnement ou CNUED) a été la première réunion internationale importante qui s'est penchée sur les problèmes liés au « développement durable » à l'échelle planétaire. Le Sommet a mis beaucoup l'accent sur les ressources océaniques et halieutiques et, bien que le plan Action 21 (plan de développement durable pour le 21e siècle) ait été adopté, les

négociateurs présents au Sommet ont conclu que les problèmes de pollution marine et des stocks de poissons chevauchants devaient faire l'objet d'autres accords internationaux.

Les négociations entreprises postérieurement sur la question des stocks de poissons chevauchants ont conduit à l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de 1995, également nommé Accord (ou Entente) des Nations Unies sur les pêches (ANUP). Lorsque l'ANUP a été conclue, le ministre des Pêches et des Océans a salué son adoption comme constituant « un moyen permanent, pratique et applicable de faire cesser la surpêche en haute mer ». L'Accord a été ratifié par le Canada en août 1999; il est entré en vigueur le 11 décembre 2001 (après avoir recueilli les 30 ratifications requises) et 34 pays y ont adhéré jusqu'à présent, dont bon nombre se trouvent dans le Pacifique (voir annexe 2 – L'ANUP : liste chronologique des ratifications, adhésions et successions). Bien que l'UE ait signé le traité, elle ne l'a pas encore ratifié.

L'ANUP, qui comporte 50 articles et deux annexes[43], est généralement reconnu comme le fait le plus marquant du droit international de la pêche survenu depuis la Convention NUDM. Il innove en matière d'application de la réglementation et complète la Convention NUDM. En effet, le titre complet de l'Accord met en évidence sa relation avec la Convention NUDM *: Accord relatif à l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.*

L'ANUP comprend une bonne partie des dispositions que le Canada réclamait depuis plus de 20 ans afin de protéger les stocks de poissons chevauchants. Ce n'est pas étonnant puisque le Canada a été à l'origine de cette évolution. Bien qu'il existe d'autres ententes internationales ou planétaires semblables (tableau 3), l'ANUP se distingue de celles-ci en ce qu'il comprend un mécanisme de règlement des différends obligatoire et contraignant et des obligations plus rigoureuses imposées aux États de pavillon de surveiller leurs flottilles de pêche, et, dans certaines conditions précises, qu'il autorise l'arraisonnement et l'inspection des bateaux de pêche en haute mer par les États autres que les États de pavillon[44]. Comme accord-cadre sur les stocks de poissons

---

(43) Voir le texte complet de l'ANUP et de la Convention NUDM sur le site Web de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations Unies : http://www.un.org/french/law/los/convention_accords_y_relatifs/accord_stocks_poissons.htm.

(44) Par exemple, l'Accord de mise en application de la réglementation de la FAO de 1993 précise certaines obligations des États de pavillon à l'égard de leurs flottilles de pêche, prévoit l'échange de renseignements entre les États et réclame une coopération internationale. Toutefois, ses dispositions ont la réputation de ne pas être aussi détaillées ou rigoureuses que celles de l'ANUP. Le Code de conduite pour une pêche responsable de la

chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs de la planète, l'ANUP met l'accent sur l'utilisation d'organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) et fixe un certain nombre d'obligations importantes de conservation[45]. Il comporte un mécanisme exécutoire de mise en application et de règlement des différends entre les États qui l'ont ratifié.

Au cours des délibérations, les membres du Comité se sont vu rappeler que plusieurs organisations régionales de gestion des pêches avaient été mises sur pied aux quatre coins du globe en vue de régir les pêches en mer. Certaines organisations telles que l'OPANO existent depuis de nombreuses années alors que d'autres sont relativement nouvelles ou n'ont pas encore commencé leurs activités. D'après le témoignage de certains témoins, l'ANUP comblerait un vide dans le cadre juridique international qui était un sujet de préoccupation non seulement pour la pêche canadienne sur la côte est, mais également pour celle de toutes les autres régions du monde[46].

Tableau 3 – Certains textes internationaux visant la pêche

Titre	Exécutoire/ Non exécutoire	Date d'adoption	Signature, ratification ou adhésion du Canada	Entrée en vigueur/ Nombre de parties
Convention des NU sur le droit de la mer de 1982	Exécutoire	10 décembre 1982	Signature : 10 décembre 1982	16 novembre 1994/ 142 parties
Accord des NU sur les pêches de 1995 (ANUP)*	Exécutoire	4 août 1995	Signature : 4 décembre 1995 Ratification : 3 août 1999	11 décembre 2001/ 34 parties
Accord de conformité de la FAO de 1993**	Exécutoire	24 novembre 1993	Adhésion : 20 mai 1994	Pas encore en vigueur

FAO de 1995 est un ensemble non exécutoire de lignes de conduite portant sur divers sujets, allant des opérations de pêche à l'aquaculture et aux pratiques post-exploitation. Le plan d'action international de la FAO de 2001 visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est également non exécutoire; il est considéré tout au plus comme une « trousse » de mesures. Le plan énumère les responsabilités des États pavillons, des États portuaires, des organisations régionales de gestion des pêches et de l'état des marchés; il s'agit en grande partie d'une compilation des responsabilités relevées dans d'autres documents. Peu d'études publiées sont axées sur le respect de ces instruments internationaux des pêches.

(45) Pour consulter la liste des organisations régionales des pêches, voir : http://www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm.

(46) Par exemple, dans l'Atlantique Sud-Ouest, sur la plate-forme patagonienne de l'Argentine (le merlu et le calmar); sur le plateau Challenger au large de la Nouvelle-Zélande (l'hoplostète orange principalement); dans le Pacifique Sud (le thon, le dauphin et le requin); dans le Pacifique Centre-Est et Sud-Est, au large des côtes du Chili et du Pérou (le merlan bleu et le chinchard); dans le « Doughnut Hole » dans le centre de la mer de Béring et le « Peanut Hole » dans le centre de la mer d'Okhotsk au large de la côte russe du Pacifique; dans le « Loop Hole » de la mer de Barents au large des côtes de la Norvège (la morue); et dans les « Doughnut Holes » de l'Atlantique Nord-Est (le hareng et le saumon). Voir MPO, « Consensus international sur la conservation des stocks de poissons », *Fiche d'information*, mars 1995.

Titre	Exécutoire/ Non exécutoire	Date d'adoption	Signature, ratification ou adhésion du Canada	Entrée en vigueur/ Nombre de parties
Convention des NU sur le droit de la mer de 1982	Exécutoire	10 décembre 1982	Signature : 10 décembre 1982	16 novembre 1994/ 142 parties
Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable de 1995	Non exécutoire	31 octobre 1995	Le Canada s'est joint au consensus et a adopté le document	Aucune procédure d'entrée en vigueur
Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée	Non exécutoire	23 juin 2001	Le Canada a émis des réserves sur les parties du document portant sur l'arraisonnement et l'inspection, et sur l'utilisation de mesures commerciales	Aucune procédure d'entrée en vigueur
Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO)	Exécutoire	24 octobre 1978	Signature : 24 octobre 1978 Ratification : 30 novembre 1978	1er janvier 1979/ 18 parties (17 au 31 décembre 2002)
Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)	Exécutoire	14 mai 1966	Adhésion : 20 août 1968	21 mars 1969/ 34 parties
Convention sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique occidental et central (WCPFC)	Exécutoire	5 septembre 2000	Signature : 2 août 2001	Pas encore en vigueur

Source : MAECI, *mémoire présenté au Comité*, 11 décembre 2002.

* *Accord relatif à l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.*

** *Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche hauturière des mesures internationales de conservation et de gestion.*

L'ANUP oblige les États qui pratiquent la pêche hauturière et les États côtiers à coopérer et à adhérer aux 12 principes généraux de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (article 5). Il exige d'eux :

- qu'ils d'adoptent des mesures qui garantissent la durabilité à long terme et qui favorisent l'utilisation optimale;

- qu'ils veillent à ce que les mesures soient basées sur les meilleures observations scientifiques disponibles;

- qu'ils appliquent le principe « d'une approche de précaution » à l'établissement de niveaux de pêche (conformément à l'article 6);

- qu'ils évaluent les conséquences de la pêche, des autres activités humaines et des facteurs environnementaux sur les stocks appartement au même écosystème;

- qu'ils adoptent « une approche fondée sur l'écosystème » en vue de conserver et de rétablir les populations de poissons;

- qu'ils réduisent le plus possible la pollution, les déchets et les rejets de poissons en mer, les prises par des engins perdus ou abandonnés, les prises d'espèces non ciblées ou menacées, grâce à l'utilisation d'engins de pêches et de techniques sélectives, respectueuses de l'environnement et rentables;

- qu'ils protégent la biodiversité du milieu marin;

- qu'ils prennent des mesures pour empêcher ou pour supprimer la surpêche et la surcapacité de pêche;

- qu'ils tiennent compte des intérêts des pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale et de subsistance;

- qu'ils recueillent et partagent, en temps opportun, des données exactes et complètes sur les activités de la pêche (p. ex. la position des bateaux, la prise d'espèces ciblées et non ciblées, et l'effort de pêche);

- qu'ils promeuvent et effectuent la recherche scientifique et mettent au point des technologies appropriées pour appuyer la conservation et la gestion des ressources halieutiques; et

- qu'ils mettent en œuvre et appliquent les mesures de conservation et de gestion par l'intermédiaire de surveillance et de contrôle efficaces.

En résumé, l'ANUP :

- prévoit un nouveau régime d'application des règlements en haute mer dans les secteurs gérés par des organisations régionales de gestion des pêches telles que l'OPANO;

- permet un règlement à l'amiable des différends survenant entre les pays membres grâce à un mécanisme exécutoire de règlement des différends – ce qui représente une amélioration importante pour le règlement des différends relatifs aux pêches;

- exige que les mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs à l'intérieur et à l'extérieur des zones de 200 milles

soient « compatibles ». Les États qui pratiquent la pêche hauturière et les États côtiers ont le devoir de coopérer afin d'assurer la compatibilité de ces mesures (article 7);

- inclut la notion d' « intérêt réel dans les pêches » comme condition que les États (parties) doivent remplir avant de pouvoir participer à la gestion régionale des pêches (article 8(3));

- ne permet pas aux États de donner l'autorisation aux bateaux de pêcher en haute de mer en arborant leur pavillon à moins qu'ils ne puissent exercer efficacement leurs responsabilités sur ces bateaux (article 18);

- oblige l'État du pavillon à veiller à ce que les navires respectent les mesures régionales de conservation et de gestion (article 19);

- donne à l'État signataire de l'Accord et membre d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente le droit d'arraisonner et d'inspecter les bateaux de pêche d'une autre partie afin de s'assurer qu'ils respectent les mesures de conservation et de gestion, même lorsque l'État du pavillon n'est pas membre d'une organisation régionale de gestion des pêches (article 21);

- consolide les modalités de partage des données et de coopération concernant la recherche scientifique (article 14); et

- exige que les activités des organisations régionales de gestion des pêches, telles que l'OPANO, soient transparentes. L'article 12 exige que les ONG aient la possibilité de prendre part aux activités des organisations régionales conformément à leurs procédures, « qui ne doivent pas être indûment restrictives »[47].

Étant donné que l'ANUP met l'accent sur les stocks de poissons chevauchants qui sont adjacents aux zones économiques exclusives et ne s'applique pas directement à tous les poissons circulant dans les eaux internationales, une autre entente, le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO de 1995, quoique procédant d'un accord volontaire, est un complément à l'ANUP. L'article 45 constitue une autre caractéristique particulière de l'ANUP : il permet à un État qui a ratifié l'Accord de proposer des modifications et de convoquer des réunions, ce qui peut se faire si la moitié des parties contractantes donnent leur accord.

---

(47) Voir Jackie Alder, Gail Lugten, Robert Kay et Bridget Ferriss, *Compliance with International Fisheries Instruments, Sea Around Us: North Atlantic*, Fisheries Centre, University of British Columbia, p. 67, http://saup.fisheries.ubc.ca/report/impactpolicy/alder.pdf.

DISCUSSION

En dépit du fait qu'elle existe depuis de 25 ans, l'OPANO n'a pas réussi à élaborer et à mettre en œuvre un régime efficace de conservation des ressources dans les eaux situées au delà de la limite de 200 milles. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

L'OPANO existe depuis 24, 25 ans et les stocks à l'extérieur de la limite de 200 milles ont été décimés, cela ne fait aucun doute. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Chaque fois que nous avons obtenu quelque chose à l'OPANO, ça a été en offrant les carottes. Nous n'avons rien obtenu en demandant des mesures de conservation. Nous avons obtenu certaines choses parce que nous leur avons proposé des quantités supplémentaires de turbot, de sébaste, ou d'autres espèces. Maintenant, nous n'avons plus de carottes. – Fred Woodman, Président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, Délibérations du Comité, 6 mai 2003

Une bonne partie des dispositions (de l'ANUP) prévoit des responsabilités plus lourdes pour les États du pavillon que ne le laissent supposer les textes de la convention de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, 29 avril 2003

L'OPANO a été créée dans le but « de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques » de l'Atlantique Nord-Ouest. Les pratiques déplorables des années 1980 et du début des années 1990 de certains membres de l'OPANO sont amplement documentées. Depuis 1995, la situation, preuve à l'appui, est la suivante : de toute évidence, l'OPANO ne joue toujours pas son rôle de façon satisfaisante : la non-application des règlements est en hausse, les États du pavillon effectuent rarement des suivis et prennent rarement des mesures contre les bateaux coupables d'avoir enfreint les règlements de l'OPANO, et cette dernière n'adopte pas toujours les recommandations du Conseil scientifique lorsqu'elle fixe des limites de prise à l'extérieur de la zone de 200 milles – une frontière géopolitique arbitraire qui ne tient pas compte de la répartition et de la migration des ressources halieutiques sur les Grands Bancs.

A. L'OPANO

Même si l'OPANO est loin d'être parfaite, nous jugeons qu'il est préférable de travailler en son sein plutôt que de n'avoir aucun régime international de gestion des pêches.– Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

L'OPANO n'est pas la même qu'au début des années 1980 ou 1990. Elle est bien meilleure maintenant.. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

Aussi catastrophique que la situation puisse être, il est probablement préférable d'avoir l'OPANO plutôt que rien du tout. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Premièrement, il ne faut pas se retirer de l'OPANO. Quiconque affirme que le Canada devrait se retirer de l'OPANO fait erreur. Au moins, l'OPANO a le mérite d'être un forum où nous pouvons nous adresser aux interlocuteurs de l'industrie de la pêche. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Je comprends très bien les frustrations des uns et des autres. Tout cela aura coûté très cher à Terre-Neuve. Par conséquent, je comprends très bien que les Terre-Neuviens doivent être extrêmement frustrés. C'est peut-être un parti pris personnel, mais à mon avis, pour trouver une solution, il faut se dire que ce problème est d'ordre national et international, et donc rester membre de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

On a souvent demandé au Canada de se retirer de l'OPANO[48], demande souvent accompagnée d'une autre proposition, à savoir l'établissement d'un nouveau régime canadien de « gestion axée sur la conservation » à l'extérieur de la zone de 200 milles (sujet qui sera traité plus loin). Ces deux questions sont généralement liées parce qu'il serait vain de se retirer de l'OPANO si on ne remplace pas cette organisation par un autre organisme de réglementation; les conséquences d'une telle décision seraient inacceptables. D'ailleurs, les témoins s'y sont vivement opposés pour un certain nombre de raisons. Par exemple, le problème de non-conformité serait aggravé puisqu'il y aurait moins de moyens de faire appliquer les règlements. Le Canada ne bénéficierait plus des renseignements qu'il recueille du programme des observateurs, du programme d'inspection et de surveillance commune ainsi que de la surveillance des navires. Il n'y aurait plus de tribune internationale pour discuter des problèmes avec les autres pays. Les autres pays pourraient difficilement faire combler l'apport financier considérable accordé par le Canada au budget de

---

(48) Par exemple, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes a recommandé dernièrement « que le gouvernement du Canada informe l'OPANO et ses parties contractantes qu'il mettra en œuvre la gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue du Grand Banc de Terre-Neuve et sur le Bonnet Flamand, et qu'il se retirera de l'Organisation au plus tard le 31 décembre 2004, conformément à l'Article XXIV de la Convention de l'OPANO ». Recommendation 2, Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation au-delà de la zone des 200 milles du Canada*, Rapport 2, 25 mars 2003. Dans ce rapport de 2003, le Comité a réitéré les recommandations faites dans un rapport déposé en juin 2002 intitulé *La surpêche étrangère : Impacts et solutions. La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand.*

l'OPANO, ce qui entraînerait le démantèlement de cette organisation et la déréglementation des pêches.

Lors de nos délibérations, nous sommes tous arrivés à la même conclusion : il est préférable que le Canada puisse compter sur une organisation, si imparfaite soit-elle et internationalement reconnue comme l'OPANO, que sur aucune organisation.

Certains témoins sont revenus sur le sujet en faisant valoir que plusieurs organisations régionales de gestion des pêches avaient vu le jour récemment dans le but de trouver une solution au problème de la surpêche en haute mer, et qu'elles étaient toutes confrontées aux mêmes problèmes que l'OPANO. Les représentants du MPO ont laissé entendre qu'avec son programme d'inspections et de surveillance communes internationales, l'OPANO était en réalité « l'une des organisations mondiales qui avait le plus contribué à la réglementation de la gestion régionale des pêches », en particulier depuis 1995[49]. Le MAECI a demandé avec instance aux membres du Comité de ne pas renoncer aux organisations régionales des pêches comme outil de gestion[50]. La position du Terre-Neuve-et-Labrador en la matière est que si l'OPANO exerçait véritablement son mandat, cette demande serait tout à fait acceptable pour la Province[51].

De nombreuses discussions ont eu lieu sur la manière de mettre à jour, d'améliorer ou de moderniser les principes, la structure et les procédures de l'OPANO. Le mécanisme d'opposition, le principal point faible de la Convention de l'OPANO, pourrait être modifié, voire supprimé[52]. Les membres de la Commission des pêches qui opposent, dans le délai prescrit, des objections à l'égard d'une proposition faite par l'OPANO ne sont pas liés par cette mesure. En outre, ils peuvent formuler autant d'objections qu'ils le désirent, voire même sur le type de proposition liée à l'objection en question. Bien que l'on ne fasse plus appel abusivement au mécanisme d'opposition, celui-ci peut toutefois entraîner une situation où les contingents sont accordés par consensus afin d'éviter le recours au vote formel, ce qui est loin d'être une manière idéale de fixer des contingents en ce qui a trait à la conservation des ressources halieutiques. Bien

---

(49) Patrick Chamut, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 26 novembre 2002.

(50) Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, *Délibérations du Comité*, 11 décembre 2002.

(51) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Commentaires inclus dans le *Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants*, 20 février 2003, The Marine Institute, Université Memorial, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), 21 mars 2003.

(52) Lors de la réunion annuelle de l'OPANO en septembre 1992, le Canada a déposé une proposition visant à définir des critères d'utilisation du mécanisme d'opposition et à soumettre les objections à l'examen d'une partie tierce afin d'évaluer leur validité. La discussion de cette proposition a été reportée *sine die*.

que moins utilisé que dans le passé, le mécanisme d'opposition aurait été employé récemment, principalement par les anciens pays membres de l'Union soviétique, les États baltes, l'Islande et le Danemark[53].

L'OPANO et d'autres organisations régionales de gestion des pêches du monde entier partagent des caractéristiques similaires. Les membres reçoivent des recommandations scientifiques sur les stocks de poissons, déterminent les TPA et se les répartissent, fixent des mesures réglementaires telles que la taille des engins ainsi que les dates de fermeture et la fermeture de secteurs et contribuent financièrement au budget de fonctionnement de l'organisation.[54]. Les décisions sont prises soit par consensus, soit par regroupement des décisions prises majoritairement et s'accompagnent du recours à un mécanisme d'opposition. Mais ce qui constitue un élément encore plus important, l'efficacité de ces organisations dépend de la volonté des principaux membres d'y investir des ressources. D'après la description qui a été faite aux membres du Comité, contrairement aux organismes des Nations Unies, les secrétariats des diverses organisations régionales de gestion des pêches ont peu d'influence et pratiquement aucune autorité. En ce qui a trait à l'OPANO, on a proposé d'importer du personnel impartial et professionnel de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou d'autres organisations mondiales.

Parmi les autres propositions avancées pour améliorer l'OPANO, mentionnons les suivantes : accorder un rôle plus important au Conseil scientifique dans la prise de décisions; accorder aux pays qui ont un intérêt économique et de conservation plus important dans l'OPANO d'avoir une plus grande voix au chapitre dans la prise de décisions (p. ex. mise en place d'un système de vote pondéré); intégrer l'approche de précaution et l'approche fondée sur l'écosystème (énoncées dans l'ANUP) dans la Convention de l'OPANO; adopter une « politique des navires contrevenants » (publier la liste des bateaux indésirables et leur interdire l'accès à la zone réglementée); harmoniser le régime des sanctions; adopter un régime de règlement des différends, voire même déléguer la mise en application des règlements sur les pêches à un nouvel organisme de l'OPANO (ce qui entrainerait des coûts). Nous avons appris qu'une proposition visant à créer une zone de protection marine dans la zone de réglementation a été rejetée lors d'un vote en janvier 2002. Selon l'article 12 de l'ANUP, les organismes régionaux de gestion des pêches, tels que l'OPANO, doivent mener leurs affaires

---

(53) Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

(54) Certaines organisations régionales de gestion des pêches, comme l'OPANO, sont orientées régionalement, d'autres traitent d'espèces spécifiques (p. ex. la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)).

dans la transparence. Un certain nombre de personnes ont souligné que le gouvernement fédéral pourrait travailler de pair avec les ONG à vocation écologique, par exemple avec le Fonds mondial pour la nature (WWF), une organisation internationale digne de confiance qui a décidé d'axer son attention sur la conservation des océans et du milieu marin au cours de la prochaine décennie. Un témoin a expliqué ce qui suit :

> En cette époque de transparence, il serait peut-être approprié que le Canada propose que les réunions de l'OPANO soient publiques, de sorte que les représentants d'ONG et d'autres intéressés puissent y assister. En cette époque de préoccupations environnementales, voilà une situation où deux groupes qui ne sont pas normalement d'accord ont des raisons différentes de vouloir collaborer l'un avec l'autre, puisque les ONG environnementales, si elles étaient présentes aux réunions de l'OPANO à titre d'observatrices, seraient peut-être disposées, vu leur expérience considérable dans ce domaine, à exploiter les médias pour leurs propres fins. Ce serait tout à fait dans l'intérêt du secteur canadien des pêches, qui avoue ne pas avoir vraiment réussi jusqu'à présent à bien se servir des médias internationaux. Disons que pour des raisons très différentes, ces deux groupes auraient de bonnes raisons de vouloir exploiter efficacement les médias pour exposer, en quelque sorte, les faiblesses de l'OPANO. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003

Le fonctionnement de l'OPANO sera réformé s'il existe une volonté politique suffisamment forte de la part de ses membres d'entreprendre ces changements[55]. D'après ce que nous avons entendu, il ne sera sans doute pas facile de mettre sur pied des coalitions et d'obtenir cette volonté politique. Cependant, il se peut que l'éthique de l'OPANO commence à évoluer comme le montre la décision de la Commission des pêches de renforcer le mandat du STACTIC en septembre 2002. L'OPANO analysera dorénavant le dossier d'observation des mesures réglementaires de ses membres, fonction qui était assumée dans le passé par le Canada. En outre, un rapport annuel sur la l'observation de la réglementation sera présenté à la Commission en septembre 2003, ce qui pourrait conduire à la prise d'autres mesures.

B. Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone de 200 milles

> *Nous porter gardien des ressources halieutiques implique une gestion qui nous prendrait des années à mettre sur pied, sans compter le temps qu'il faudrait pour gagner l'autorité nécessaire et pour contrôler une zone contestée. – Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, En préparation de la réunion de l'OPANO, Chronique du ministre, n° 2, septembre 2002*

---

(55) Toutes les parties contractantes de l'OPANO peuvent proposer des modifications à la Convention, mais une majorité des trois quarts des voix de tous les membres est requise pour que celles-ci soient adoptées (article XXI de la Convention de l'OPANO).

Nous sommes d'avis que la renégociation de la limite de 200 milles ne serait pas réalisable dans des délais raisonnables. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

L'élargissement unilatéral de la compétence n'est pas le meilleur moyen d'assurer la reconstitution des stocks de poissons. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

D'une manière ou d'une autre, le Canada doit cesser de faire des compromis et d'adopter – je suis désolé d'avoir à dire ça – cette attitude de mauviette lors des négociations internationales qui se déroulent chaque année; il doit prendre position. – Gus Etchegary, Fisheries Crisis Alliance, Délibérations du Comité, 3 décembre 2002

Les Canadiens, en particulier les habitants de Terre-Neuve et du Labrador, sont en colère et profondément désabusés par l'incapacité permanente de l'OPANO de prendre des mesures correctives sur une myriade de problèmes. Jusqu'à ce jour, le Canada a réglé le problème de non-conformité dans la zone réglementée de l'OPANO en interdisant l'accès de ses ports aux pays dont les bateaux ont gravement enfreint les mesures de conservation et de surveillance de l'OPANO et en annonçant la mise en place d'une nouvelle politique d'interdiction de ses ports aux navires indésirables qui pratiquent la pêche dans la zone réglementée de l'OPANO. La plupart des membres estiment que de telles mesures n'ont que peu de conséquences réelles sur la flottille étrangère. Ils ont tous convenu qu'il faudrait agir pour faire en sorte que l'intérêt et les responsabilités de l'État côtier qu'est le Canada, dans les secteurs de pêche adjacents à sa côte atlantique, soient mieux reconnus.

Une proposition qui a été très bien reçue et qui est incontestablement populaire à Terre-Neuve et au Labrador, est que le Canada assume la protection, la gérance, le rôle de fiducie ou la « gestion axée sur la conservation » des stocks de poissons chevauchants, à l'extérieur de la zone de 200 milles. En juin 2002, le Comité des pêches et des océans de la Chambre des communes a réclamé l'établissement d'une telle gestion sur le nez et la queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand (ainsi que le retrait du Canada de l'OPANO). En mars 2003, un rapport du Comité sur la pêche à la morue 2J3KL et 3Pn4RS de la province de Terre-Neuve-et-Labrador, composé des représentants de tous les partis, a recommandé l'adoption d'un régime canadien de gestion des pêches afin de protéger les stocks de poissons chevauchants sur le nez et la queue des Grands

Bancs[56]. En mars 2003, le Comité de la Chambre des communes a publié un deuxième rapport sur le problème de la surpêche étrangère[57] dans lequel il réitère les recommandations qu'il avait faites en juin 2002[58].

La gestion axée sur la conservation ou l'élargissement de la compétence du Canada sur la pêche, sous quelque forme que ce soit, au-delà de la zone de 200 milles en haute mer, n'est pas tout à fait une nouvelle idée. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, le Conseil des pêches du Canada, le Groupe Harris d'examen de la morue du Nord et d'autres organismes ont, dans le passé, recommandé ce plan d'action, notamment notre comité, en 1989, lorsqu'il a fait la recommandation suivante au gouvernement du Canada :

> « On ne peut plus tolérer la surexploitation étrangère des stocks de poissons qui chevauchent la limite de 200 miles, et le gouvernement du Canada doit désormais faire montre de beaucoup plus de fermeté. Bien que peu de pays aient un plateau continental de plus de 200 miles et que l'extension de la souveraineté du Canada en matière de pêcheries susciterait vraisemblablement l'opposition de certains membres de la communauté internationale, en particulier de la part de ceux qui profitent actuellement de la surpêche, le Comité propose néanmoins :
>
> (6) Que le gouvernement fédéral alourdisse les sanctions (au-delà de l'interdiction des ports et de la réduction de l'accès aux allocations de stocks excédentaires à l'intérieur de la zone de 200 milles) afin d'amener à raison les pays qui surexploitent les stocks transfrontaliers. Le Premier ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Pêches et des Océans devraient trouver une façon d'établir dans les faits la pleine compétence du Canada sur l'ensemble du plateau continental. – Comité sénatorial permanent des pêches, Recommandation 6, *La commercialisation du poisson au Canada : Les pêches de la côte est*, décembre 1989, p. 66.

Les mesures prises par le Canada à l'extérieur de la zone de 200 milles ont toujours eu comme but de préserver les intérêts du Canada ainsi que ceux de la communauté internationale en conservant les stocks de poissons chevauchants. Elles n'ont jamais été un moyen pour le Canada de revendiquer le droit pour lui seul de pratiquer la pêche hauturière (c.-à-d. de s'accaparer « la plus grosse part du gâteau »). Comme le Comité de la Chambre des communes l'a proposé en juin 2002, la gestion axée sur la conservation signifierait que le Canada ferait respecter la surveillance des

---

(56) Comité sur la pêche à la morue 2J3KL et 3Pn4RS composé de représentants de tous les partis de Terre-Neuve-et-Labrador, *Stabilité, viabilité et prospérité : Assurer l'avenir des stocks de morue du Nord et du Golfe*, Énoncé de position, 17 mars 2003.

(57) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone de 200 milles du Canada*, mars 2003.

(58) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *La surpêche étrangère : Impacts et solutions. La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand*, juin 2002.

activités de pêche jusqu'à la frontière de la plate-forme continentale : « Le Canada effectuerait la recherche scientifique, fixerait les TPA, et mettrait sur pied et administrerait un système de gestion basée sur la conservation qui comprendrait la surveillance et la mise en application »[59]. L'expression « gestion axée sur la conservation » ne signifie pas que le Comité « sous-entend que le Canada revendique la souveraineté ou des droits exclusifs sur les ressources halieutiques »[60].

Le gouvernement fédéral a fait savoir aux membres du Comité que leur notion de gestion axée sur la conservation correspondrait en fait, sous un autre nom, à un élargissement de la compétence du Canada sur la pêche. Le ministre des Pêches et des Océans a souligné ce qui suit au Comité : « Il semblerait que pour certaines personnes « la gestion axée sur la conservation » serait plus acceptable aux yeux de la communauté internationale que l'élargissement de la compétence sur la pêche. Ce point de vue est erroné »[61]. Le gouvernement a souligné que la proposition allait bien au-delà de ce qui est accepté en droit international et qu'elle recevrait très peu d'appui à l'extérieur du Canada; que d'autres nations s'y opposeraient vigoureusement (en particulier les États qui pratiquent la pêche hauturière), et qu'elle pourrait conduire éventuellement à une confrontation – difficultés possibles que le Comité de la Chambre des communes avait prises en compte dans son rapport.

Le Comité a entendu les mêmes arguments de la part des représentants du gouvernement fédéral : une activité unilatérale poserait de très nombreuses difficultés. On a également fait remarquer que les responsabilités du MPO en matière de réglementation et de recherche scientifique seraient considérablement élargies – d'un point de vue géographique – et porteraient sur 160 à 200 milles marins supplémentaires si le Canada « assurait la garde » des stocks sur le Bonnet Flamand, responsabilités qu'il aurait peine à assumer compte tenu des importantes compressions budgétaires dont il a fait l'objet depuis l'examen des programmes du gouvernement fédéral en 1995.

Bien qu'il ait exprimé haut et fort que le Canada devrait envisager d'adopter un cadre de gestion axée sur la conservation, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a fait une proposition qui diffère de celle du Comité de la Chambre des communes: il n'exclut pas la participation de l'OPANO à un nouveau régime. Comme le propose la province, la gestion axée sur la conservation serait plutôt un changement de cap ou « une redéfinition des rôles et des

---

(59) *Id.*

(60) Comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes, *Gestion axée sur la conservation à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles*, mars 2003.

responsabilités du Canada comme État côtier et de l'OPANO comme organisation régionale de la gestion des pêches »[62]. Le rôle opérationnel de l'OPANO serait modifié afin d'accroître les responsabilités du Canada sur des stocks qui présentent le plus d'intérêt pour le pays.

> La province propose que le Canada, à titre d'État côtier, assume la responsabilité de la gestion des stocks de poissons chevauchants, des TPA et des mesures de conservation, ce qui permettrait l'application cohérente de mesures à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles, notamment la surveillance et l'inspection. Cependant, la province a exprimé l'avis que le Canada devrait respecter les parts traditionnelles des autres nations. En vertu de cette proposition, il suffirait uniquement de remettre certaines responsabilités à l'État côtier. L'OPANO continuerait d'être responsable du Conseil scientifique, de la coordination de la recherche et du service de conseils. Elle continuerait également de s'occuper des problèmes d'accès et d'allocation et de gérer les stocks dans la zone réglementée de l'OPANO, ainsi qu'à mettre au point et à imposer les sanctions[63].

Les membres du Comité estiment tout comme les témoins que l'établissement d'une autorité centrale (un dépositaire ou une fiducie) pour gérer la pêche au nom de tous les participants rendrait la gestion de la pêche plus efficace. Cependant, nous devons admettre que sans le consentement des participants, toute mesure prise pour imposer un nouveau système correspondrait à une décision unilatérale. On ne peut échapper à cette logique[64]. Les membres qui favorisent une action énergique de la part du Canada ont rappelé aux autres membres du Comité les mesures prises par l'Islande avant l'adoption de la Convention de 1982 sur le droit de la mer, lorsque ce pays a entrepris de faire respecter sa compétence sur la pêche en haute mer, au-delà de ses eaux territoriales. Bien qu'elle ait été contestée par la Cour internationale de justice, la mesure prise par l'Islande a finalement été à l'origine de la notion selon laquelle les États côtiers détiennent des droits et des responsabilités concernant la détention et la gestion des ressources dans les secteurs situés au-delà des eaux territoriales, notion qui a été intégrée ultérieurement à la Convention NUDM. Le droit international de la mer a souvent été qualifié de droit en constante évolution sous l'effet combiné de l'adoption de conventions internationales, comme la Convention NUDM, et des gestes posés par les

---

(61) *Réponse du gouvernement au dixième rapport du comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes sur La surpêche étrangère : Impacts et solutions*, 8 novembre 2002.

(62) Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité*, 25 mars 2003.

(63) *Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants*, 20 février 2003, The Marine Institute, Université Memorial, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), 21 mars 2003.

(64) Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, *Délibérations du Comité*, 25 février 2003.

États. La déclaration unilatérale du Canada concernant une zone de pêche de 200 en janvier 1977 a été citée en exemple à cet égard :

> Nous avons élargi unilatéralement la compétence de la pêche le 1er janvier 1977. En quoi consiste la différence? Pour répondre à cette question de pure forme, la différence réside tout simplement en ce que les divers accords bilatéraux que nous avions mis en place jusqu'en 1977 ont accepté notre déclaration unilatérale et que nous avions un droit de la mer évolutif qui nous a permis de prévoir une Convention qui déterminerait la zone de 200 milles et qui a été réellement signée cinq ans plus tard. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, mémoire présenté au Comité, 25 février 2003.

À cette époque, les États-Unis le (1er mars 1977) et plusieurs autres pays ont rapidement suivi l'exemple du Canada.

Certains témoins ont fait valoir que, dans certaines circonstances, une décision unilatérale n'est pas seulement un choix approprié, mais qu'elle est parfois la seule ligne de conduite à adopter. À cet égard, ils ont cité comme exemple et précédent récent la saisie du bateau de pêche espagnol *Estai* (qui a fait couler beaucoup d'encre en 1995) et comme exemple antérieur la déclaration unilatérale par le Canada, en 1977, d'une zone de pêche de 200 milles. Cependant, d'autres témoins ont souligné la longue tradition de respect par le Canada des solutions multilatérales et ont prévenu que si le pays prenait des décisions unilatérales relatives à la haute mer, il renoncerait à un principe fondamental solidement établi du droit international.

Les témoignages qui nous ont été présentés permettent de supposer que les objectifs de la gestion axée sur la conservation seraient plus facilement atteints dans le cadre juridique international actuel. À cet égard, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants est tout particulièrement important.

C. L'ANUP

> *De l'avis de Terre-Neuve-et-Labrador, il faudrait un changement significatif du droit international pour permettre aux navires canadiens, par exemple, d'appliquer les règlements sur les pêches à l'extérieur de la zone des 200 milles marins, c'est-à-dire en haute mer. – Mike Samson, sous-ministre des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve-et-Labrador, Délibérations du Comité, 25 mars 2003*

> *Ayant brossé ce tableau, le professeur Gudmunder Eiriksson indique que le besoin de « nouveaux outils » pour résoudre cette crise des pêches mondiales en évolution rapide a été exprimé, mais qu'à ses yeux, la difficulté réside dans le refus d'utiliser les outils juridiques et de gestion existants. –*

Université de la Paix des Nations Unies, Costa Rica, Commentaires inclus dans le Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants, 21 mars 2003

Cet accord (l'ANUP) confère un sentiment de triomphe à la diplomatie canadienne. Nous avons inspiré l'élaboration de l'Accord lorsque nous avons réussi à faire inscrire au programme de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992, la question de la nécessité pour l'Assemblée générale d'étudier la question des stocks chevauchants. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

En fait, (si le Canada décidait d'assurer la gestion des stocks) le Canada appliquerait un régime de gestion des ressources comparable pour tous les stocks chevauchants. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Malheureusement, parmi les membres de l'OPANO, il y a seulement cinq pays qui ont ratifié cet accord et qui y sont assujettis. – Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du Comité, 26 novembre 2002

Je pense que c'est une bonne entente (l'ANUP), particulièrement la partie qui est empruntée à la Convention sur le droit de la mer. Je ne souhaite aucunement qu'on la modifie ... Elle vole de ses propres ailes même si elle tire manifestement son origine de la Convention sur le droit de la mer. Je le dis sans hésitation. Après tout, j'ai contribué à son élaboration. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

Lors des négociations qui ont débouché sur la création de la Convention de 1982 sur le droit de la mer, le Canada n'a pas réussi à obtenir pour les États côtiers une compétence ou une accréditation spéciale sur les stocks de poissons chevauchants. Cela l'a conduit à redoubler d'efforts pour négocier l'ANUP, qu'il a ratifié en août 1999. L'Accord, qui comporte 50 articles, porte en particulier sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs; il élargit considérablement la Convention NUDM en incluant des principes directeurs dont le but est d'assurer la durabilité de la pêche (notamment l'approche de précaution et l'approche basée sur l'écosystème), de nouvelles mesures pour promouvoir la coopération internationale et la prise de décision transparente, et une mise en application plus rigoureuse de la réglementation sur la pêche et des procédures de règlement des différends.

Le principal objectif de la gestion axée sur la conservation est de mettre en place des systèmes de conservation et de gestion des ressources halieutiques compatibles à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles. Selon le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, « le but principal de la gestion axée sur la conservation » est, par exemple, d'établir un régime qui offrirait « des normes de conservation et de mise en application de la

réglementation semblables pour les stocks de poissons chevauchants à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles »[65]. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador définit la gestion axée sur la conversation comme suit : « la gestion par l'État côtier adjacent de stocks de poissons désignés qui chevauchent la zone économique exclusive de 200 milles dans le but d'appliquer des mesures de conservation cohérentes »[66].

L'article 7(2) de l'ANUP stipule que « les mesures de conservation et de gestion mises en place pour la pêche hauturière et adoptées pour les secteurs soumis à une compétence nationale doivent être compatibles afin de s'assurer que la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs soient prises dans leur intégralité ». L'ANUP fournit également une liste de critères pour définir la compatibilité. Les pays qui pratiquent la pêche hauturière et les États côtiers doivent coopérer, dans un délai raisonnable, directement ou par l'intermédiaire des organisations régionales de gestion des pêches, lesquelles jouent un rôle de premier plan parce que l'ANUP ne peut être mis en œuvre que par leur intermédiaire. Dans l'ANUP, le devoir de coopération comprend en partie la notion clé de mesures de gestion « compatibles » des stocks de poissons qui chevauchent la zone économique exclusive de 200 milles.

Bien que ces mesures existent dans l'OPANO puisque, depuis 1995, un régime de gestion et de surveillance permet au Canada d'arraisonner et d'inspecter les bateaux des membres de l'OPANO, l'ANUP offre aux États côtiers comme le Canada considérablement plus de moyens de veiller à ce que les règlements soient appliqués. En droit international, les bateaux sont généralement considérés sous la responsabilité de l'État du pavillon (l'État où le bateau est immatriculé). En ce qui a trait à la conformité et à la mise en application, l'ANUP a fait oeuvre de pionnier en donnant aux États étrangers le droit de prendre des mesures de mise en application. (La Partie VI de l'ANUP porte sur les responsabilités des États de pavillon, la coopération internationale et régionale, les procédures de base pour arraisonner et inspecter les bateaux et les mesures prises par les États portuaires.) Par exemple, l'ANUP permet à un État côtier comme le Canada d'arraisonner et d'inspecter les bateaux en haute mer et, dans certaines circonstances, de les ramener au port si l'État du pavillon refuse de mener une enquête ou de sanctionner les infractions aux règlements d'une organisation régionale de gestion des pêches, telle que l'OPANO. Si l'État côtier

---

(65) Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *La surpêche étrangère : Impacts et solutions. La conservation sur le Nez et la Queue des Grands bancs et Bonnet Flamand*, juin 2002.

(66) *Rapport de la table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants*, 20 février 2003, The Marine Institute, Université Memorial, St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador, 21 mars 2003.

relève une infraction grave, il doit en notifier l'État du pavillon, qui a trois jours pour répondre et remplir ses obligations en vertu de l'article 19 et de mener une enquête approfondie, de déterminer si une infraction a été commise et de faire appliquer les moyens administratifs ou juridiques nécessaires pour sanctionner le bateau[67].

Les procédures exécutoires et obligatoires de règlement des différends constituent une autre caractéristique importante de l'ANUP. De nombreux problèmes auxquels est confrontée l'OPANO tirent leur origine du mécanisme d'opposition et de l'absence d'un mécanisme pour résoudre les conflits et les différends. Un témoin nous a dit que les efforts fournis dans le passé pour faire adopter, dans le cadre de l'OPANO, une procédure de règlement des différends ont été l'objet « d'une très forte résistance », car les parties concernées craignaient qu'une telle procédure « lierait d'une certaine façon les parties et leur ferait perdre une partie de leur souveraineté lors des négociations »[68]. En vertu de l'ANUP, si une partie estime qu'une autre partie agit d'une manière qui est incompatible avec les obligations du traité, elle peut porter l'affaire devant un groupe d'experts ou un tribunal de règlement des différends d'une partie tierce et l'autre partie en cause doit être présente. Puisque les tribunaux sont autorisés à réclamer des mesures correctives, ils constituent un élément potentiellement très dissuasif à l'égard d'une activité illégale. Une forte dissuasion entraînerait une application plus efficace de la réglementation de la pêche. Fait intéressant, dans l'ANUP, le recours juridique est fondé sur les dispositions contenues dans la Partie XV de la Convention de 1982 sur le droit de la mer.

Comme nous l'avons déjà signalé, nous espérons que lorsque l'ANUP sera intégralement appliqué, le régime des pêches sera beaucoup plus transparent. À cet égard, le Canada aura la possibilité de demander la participation des ONG à vocation écologique qui se sont intéressés aux problèmes de la mer et de la pêche.

Le Canada a ratifié l'ANUP en août 1999 et a appliqué ses dispositions à d'autres signataires de l'Accord, notamment aux pays membres de l'OPANO (l'Islande, la Norvège, la Russie et les États-Unis). Cependant, le traité n'englobe pas les bateaux des membres de l'OPANO qui n'y sont pas assujettis, notamment l'UE, membre le plus important de l'OPANO après le Canada, laquelle a signé l'Accord mais ne l'a pas ratifié. En 1999, lors des travaux du Comité sur le projet de loi C-27 (qui a modifié la réglementation fédérale afin de mettre en application l'ANUP), les représentants du

---

(67) Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, *Délibérations du Comité*, 11 décembre 2002.

(68) Patrick Chamut, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 26 novembre 2002.

gouvernement fédéral ont exprimé l'espoir que le traité sera ratifié « plus tôt que tard »[69]. On peut dire que la ratification de l'ANUP par l'UE n'aboutit qu'avec une extrême lenteur et que, jusqu'à présent, l'incidence pratique de l'Accord sur l'OPANO a été infime parce que l'UE n'y était pas assujettie. Cependant, au cours de nos délibérations, nous avons appris que l'UE s'était engagée publiquement à ratifier l'Accord et qu'elle avait annoncé son intention de le ratifier en bloc (c.-à-d. de déposer simultanément les instruments de ratification de l'UE et de tous les États membres). À l'exception de l'Irlande, l'UE semble disposée maintenant à ratifier l'ANUP au plus tard en juin 2003. Quant à l'Irlande, le MAECI nous a informé le 16 avril 2003 que la promulgation d'une loi visant à ratifier l'ANUP était une priorité pour le gouvernement irlandais[70].

D. La Convention NUDM

Le Canada a tout intérêt à demeurer un partenaire international, plutôt qu'à devenir un paria international. – Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, « Le gouvernement répond au rapport sur la surpêche du comité permanent », Communiqué, 8 novembre 2002

Les dispositions de la Convention sur le droit de la mer relative aux pêches sont rédigées en termes vagues et peu énergiques et manquent de cohérence; de plus, elles ne traduisent pas la nouvelle approche de gestion des pêches internationales. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Nous sommes toujours prêts à préconiser un développement du droit international, particulièrement du droit environnemental, mais lorsque nous réussissons, nous ne l'appliquons pas. Je n'arrive pas à comprendre cela. Pire encore, je n'arrive pas à comprendre pourquoi personne, exception faite du Sénat, ne prend la peine de dire que ce n'est pas correct. – Alan Beesley, Délibérations du Comité, 11 mai 1999

La Fédération de Russie a présenté une demande (à la Commission des limites du plateau continental de l'ONU) en ce qui concerne l'océan Arctique, ce qui a un certain intérêt pour nous. – Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, Délibérations du Comité, 11 décembre 2002

---

(69) Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, Gestion des pêches, MPO, *Délibérations du Comité*, 13 mai 1999. Le traité de Rome confère à la Commission de l'UE certains pouvoirs et autorités, tels que la responsabilité de la gestion internationale de la pêche et l'administration de la politique commune de la pêche, qui régit la pêche pratiquée par les États de l'UE. La Commission européenne détient la compétence exclusive de négocier et de conclure, avec des parties tierces, des ententes sur la pêche et de représenter l'UE auprès des organismes internationaux sur la pêche, notamment de l'OPANO. Les engagements sont généralement approuvés par le Conseil de la pêche, qui est composé des ministres de la pêche des États membres. Bien que la politique soit élaborée à l'échelle de l'Union, sa mise en œuvre et sa mise en application sont assurées par les États membres.

(70) Robert Hage, directeur général, Direction générale des affaires juridiques, MAECI, lettre envoyée au président du Comité, 16 avril 2003.

Honorables sénateurs, ... nous n'avons pas ratifié la Convention sur le droit de la mer ... Un comité sénatorial devrait peut-être examiner la question et inciter le gouvernement du Canada à prendre la décision qui s'impose. – Sénateur George Baker, Débats du Sénat, 10 décembre 2002

Je prétends que, 21 ans après la signature de la dernière convention, il est temps de modifier le droit de la mer. Il y a diverses manières de le faire ...– Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

La Convention NUDM, qui est entrée en vigueur en novembre 1994, a été ouverte la première fois à signature en décembre 1982. Le Canada a signé le document cette année-là mais il n'a pas ratifié le traité par la suite. Bien qu'il ait souvent manifesté son intention de ratifier cette Convention âgée de 20 ans, le gouvernement fédéral n'est jamais passé à l'acte. À cet égard, le Canada et les États-Unis sont les deux seuls pays au monde à ne l'avoir pas encore ratifiée

En ce qui a trait au Canada, cette situation est profondément ironique. Le Canada est un État côtier qui possède la bande côtière la plus longue au monde (près de 244 000 kilomètres, dont les côtes de 52 455 îles), l'archipel le plus vaste (dans l'Arctique canadien) et la deuxième plate-forme continentale en importance (3,7 millions de kilomètres carrés). Son milieu marin couvre une superficie de quelque cinq millions de kilomètres carrés, ce qui représente 53 p. 100 du territoire canadien. La situation est d'autant plus ironique que le Canada a été le principal élément moteur de la Convention de 1982 sur le droit de la mer. À titre de signataire de la Convention en 1982, le Canada a exprimé son intention politique d'assumer les obligations de la Convention NUDM. Il a maintenant le devoir d'éviter d'agir de manière à mettre en péril les objectifs et les buts de la Convention, mais il n'est pas assujetti à ses dispositions. La ratification serait la prochaine étape par laquelle le Canada assumerait des obligations contraignantes à cet égard.

Deux raisons expliquent la lenteur du Canada à ratifier la Convention. En premier lieu, la disposition de la Convention NUDM qui traite de l'exploitation minière des fonds marins préoccupait le Canada, mais ce problème a finalement été réglé en juillet 1994 par l'adoption d'une Entente sur la mise en oeuvre de la Partie XI de la Convention.

> Au départ, nous nous sommes tenus en retrait par déférence pour les Américains. Nous n'avions rien contre la disposition sur l'exploitation minière du fond de la mer. En fait, nous avons rédigé en langue juridique la proposition d'approche axée sur une entreprise en participation formulée par Henry Kissinger. ... C'est pour cette raison que nous nous sommes tenus en retrait; mais cela ne voulait pas dire que le Canada se cachait. Mais le Canada n'a pas dit: « Dieu merci, l'affaire est réglée. Il ne nous reste plus qu'à la ratifier ». – Alan Beesley, *Délibérations du Comité*, 11 mai 1999.

L'Entente de 1994 sur la Partie XI de la Convention NUDM a conduit à une augmentation du nombre de ratifications (et d'adhésions). Après le rassemblement des 60 ratifications requises, la Convention NUDM est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, ce qui a accru nombre des nouvelles adhésions à la Convention. Cependant, à ce moment-là, le problème de l'exploitation minière des fonds marins et le problème des stocks de poissons chevauchants se sont recoupés, ce qui est la deuxième raison pour laquelle le Canada a différé la ratification de la Convention. Le Canada a prétexté que ces stocks nécessitaient une reconnaissance et une protection spéciales et qu'ils devaient faire l'objet d'un traité des Nations Unies distinct, qui est devenu l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants de 1995, lequel est entré en vigueur le 11 décembre 2001 (après avoir rassemblé les 30 ratifications requises).

La non-ratification par le Canada de la Convention NUDM comporte un certain nombre de désavantages évidents. Outre le fait qu'il est maladroit pour le Canada de présenter des stratégies en vertu de l'ANUP (un traité auxiliaire au traité principal de la Convention NUDM), il lui sera difficile de faire entendre ses préoccupations et ses recommandations quand la Convention NUDM sera ouverte pour examen et modification en décembre 2004.

On a relevé un certain nombre de points qui pourraient être améliorés dans la Convention NUDM. Par exemple, le traité pourrait être modifié afin de mieux reconnaître les intérêts particuliers que des États côtiers comme le Canada ont dans les stocks de poissons chevauchants, ou afin de renforcer le rôle que jouent les organisations régionales de gestion des pêches telles que l'OPANO dans la gestion et la conservation du poisson. Il pourrait être amendé afin d'inclure « les poissons de fond » dans la définition des espèces qui sont maintenant sous la compétence de la plate-forme continentale des États côtiers, et de les intégrer dans les principes énoncés par l'ANUP. Les stocks pêchés actuellement sur une plate-forme continentale, à l'extérieur de la zone de 200 milles, et qui ne sont pas réglementés par les organisations régionales de gestion des pêches pourraient se voir accorder une meilleure reconnaissance juridique, en particulier si l'approche fondée sur l'écosystème est adoptée dans la gestion des pêches. Près de la moitié des poissons de fond capturés en 2000 dans la zone réglementée de l'OPANO étaient des espèces non réglementées.

En outre, le Canada aurait dix ans pour fixer les limites extérieures de sa plate-forme continentale juridique au-delà des 200 milles [71] et pour déposer sa demande auprès des 21 membres

(71) En établissant le bas de pente continentale, en répondant aux exigences relatives à l'épaisseur des roches sédimentaires et aux exigences géomorphologiques ainsi qu'aux critères de distance et de profondeur ou en regroupant ces deux méthodes.

de la Commission des limites du plateau continental (CLCS), qui étudie ce type de demandes. L'article 76 de la Convention NUDM renferme une formule complexe pour définir juridiquement une plate-forme continentale d'un État située à l'extérieur de la zone de 200 milles. En vertu de l'article 77, l'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins d'explorer et d'exploiter les ressources naturelles. – tant les ressources biologiques (« espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou sous le fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ») que les ressources non biologiques (p. ex. les ressources minérales) des fonds marins ou de leur sous-sol. Le Canada, qui possède de longues bandes de côtes le long de trois océans, aurait avantage à présenter une demande au sujet de la limite externe de sa plate-forme continentale. Il se pourrait également que les revendications du Canada et des pays limitrophes se recoupent. La Russie, qui a ratifié la Convention NUDM en mars 1997, a été le premier pays à soumettre une demande auprès de la CLCS, et à déposer une revendication dans l'Extrême-Arctique le 20 décembre 2001.

Ce qui est en jeu à l'échelle mondiale c'est le prolongement de la plate-forme continentale d'environ 15 millions de kilomètres carrés, soit environ 5 p. 100 du plancher océanique de la planète. Il se peut que certains pays, comme la Nouvelle-Zélande, puissent agrandir leur territoire maritime jusqu'à 50 p. 100. Au large des côtes des États-Unis, le territoire maritime agrandi pourrait receler jusqu'à 1,3 milliards de dollars en ressources halieutiques [72].

(72) David Malakoff, « Nations Look For an Edge in Claiming Continental Shelves », *Science*, vol. 298, 6 décembre 2002, p. 1877-1878.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il faut se rappeler que l'OPANO est une produit des années 70. La situation en matière de pêches internationales et de droit international a beaucoup évolué depuis. – Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Nous nous rendons compte maintenant, en l'an 2003, que nous nous sommes contentés de créer le cadre juridique en nous disant que les agences régionales de gestion des pêches se chargeraient du reste. Mais nous ne leur avons jamais confié le pouvoir, pour employer l'image du hockey, de jouer le jeu et de marquer des points. – Patrick McGuinness, vice-président, Conseil canadien des pêches, Délibérations du Comité, 29 avril 2003

Nous devrions exercer des pressions sur nos homologues de la Communauté européenne aux échelons les plus élevés de la diplomatie et du gouvernement car ce qui se passe est irrationnel et inconcevable. Ça devrait être embarrassant pour des pays qui sont parmi les plus développés au monde. – Art May, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Nous avons là un sérieux problème. C'est fondamentalement un problème d'ordre biologique et écologique, mais qu'on traite simplement sous l'angle politique. – George Rose, professeur et titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches, Université Memorial, Délibérations du Comité, 6 mai 2003

Ce que l'industrie veut, c'est un régime de conservation intégral qui s'appliquerait à l'extérieur de la zone des 200 milles; un régime qui comporterait les mêmes normes que celles qui s'appliquent à l'intérieur de la zone de 200 milles. – Alastair O'Rielly, membre du Conseil consultatif de Terre-Neuve sur la surpêche étrangère, Délibérations du Comité, 25 février 2003

Le Conseil comprend mal le peu d'appui accordé aux mesures de conservation, alors que ces espèces ont atteint des niveaux minimums record. Par conséquent, le CCRH considère que la conservation de ces ressources halieutiques et de cet écosystème ne sera pas réalisée tant qu'une approche écosystémique complète n'aura pas été adoptée, conforme à celle qui est appliquée dans les pêches canadiennes.. – Fred Woodman, président, Conseil de conservation des ressources halieutiques, Lettre au ministre des Pêches et des Océans, 27 juillet 2001

Les océans de la planète sont exploités comme jamais ils ne l'ont été. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, près de la moitié des réserves marines du monde sont entièrement exploitées et un autre 28 p. 100 sont surexploitées ou épuisées[73]. En réalité, il se peut qu'elles soient dans un état nettement plus désastreux que l'on ait pu imaginer dans le passé. D'après une étude publiée en novembre 2001, les prises de poissons auraient chuté depuis la fin des années 1980 et elles n'auraient pas augmenté comme l'avait annoncé la FAO,

(73) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *L'état des pêches et de l'aquaculture dans le Monde 2002*, http://www.fao.org/sof/sofia/index_fr.htm.

principalement parce que la Chine n'avait pas signalé correctement ses prises[74]. Au rythme où vont actuellement les choses, en 2015, les stocks mondiaux de poissons auront diminué de moitié[75]. À l'échelle de la planète, la tendance a été « d'exploiter les niveaux trophiques inférieurs »; après avoir supprimé les plus gros poissons (les prédateurs) qui se trouvaient au sommet des diverses chaînes alimentaires, les pêcheurs exploitent les niveaux inférieurs de la chaîne alimentaire et ciblent des poissons et des invertébrés de plus en plus petits, simplifiant ainsi les écosystèmes marins[76].

Le 15 mai 2003, les auteurs d'une étude publiée dans *Nature* indiquaient entre autres, que : dans le monde, la biomasse des populations de poissons grands prédateurs ne représente maintenant que 10 p. 100 des niveaux préindustriels de pêche; la pêche industrielle contribue à réduire en moyenne la biomasse des populations de poissons de 80 p. 100 en 15 ans; il y a peu de données empiriques sur la haute mer; et la disparition de populations locales passe souvent inaperçue, même dans des milieux étroitement surveillés comme l'Atlantique Nord-Ouest[77].

On commence de plus en plus à comprendre que si les ressources halieutiques sont renouvelables, elles ne sont ni infinies ni inépuisables comme on l'a déjà cru. La nécessité d'une coopération internationale est également réclamée à grands cris. Lors du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, les dirigeants du monde se sont engagés à « maintenir ou à rétablir les stocks afin d'atteindre de toute urgence les objectifs en ce qui a trait aux stocks décimés et, dans la mesure du possible, au plus tard en 2015 ».

Dans l'Atlantique Nord-Ouest, d'après les témoignages, l'inobservation des règlements de l'OPANO nuirait non seulement au rétablissement et à la croissance des stocks de poissons chevauchants de la région, mais menacerait leur existence même.

Depuis 1945, environ 30 organisations sous-régionales et régionales de gestion des pêches ont été créées au quatre coins de la planète[78]. Au cours de la dernière décennie, de nouveaux codes et lignes directrices sur la pêche hauturière ont vu le jour et ils vont sans aucun doute donner une

---

(74) Reg Watson et Daniel Pauly, « Systematic Distortions in World Fisheries», *Nature*, volume 414, 29 novembre 2001, p. 473-566.

(75) Centre international du commerce et du développement durable, « De nouvelles études révèlent une baisse considérable des prises de poissons », http://www.ictsd.org/.

(76) Daniel Pauly et Jay Maclean, « In a Perfect Ocean: The State of Fisheries and Ecosystems in the North Atlantic Ocean », Island Press, 2003, p. 52.

(77) Ransom A. Myers et Boris Worm, « Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities », *Nature*, Vol. 423, 15 mai 2003, p. 280-283.

(78) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *L'État des pêches et de l'aquaculture dans le monde 2002*.

impulsion qui amènera des changements au sein de l'OPANO. En fait, on nous a dit que la communauté internationale des avocats du droit de la mer se rallie à l'avis que l'époque de « la liberté de pêcher en haute mer » est révolue[79]. Parmi les nouveaux instruments internationaux relatifs à la pêche, l'ANUP est au tout premier rang en raison, de sa portée, des obligations qu'il impose aux États d'apporter leur coopération dans la gestion des stocks mondiaux de poissons chevauchants et de son principal mécanisme mondial de mise en œuvre que sont les organisations régionales de gestion des pêches.

Nous avons également appris que l'OPANO appartient à une famille d'organisations qui ont des problèmes communs : on ne met pas suffisamment de ressources à leur disposition, elles sont décentralisées à outrance et elles ont trop peu d'autorité pour pouvoir fonctionner efficacement. En effet, il a été répété de nombreuses fois au fil des ans que l'OPANO « n'était pas assez coercitive ». En réalité, l'OPANO n'a jamais été structurée ou mandatée pour fonctionner efficacement et elle est un « produit des années 1970 », comme l'a dit un expert. Il serait de l'intérêt à long terme de toutes les parties concernées, y compris les stocks de poissons chevauchants, que l'OPANO se « modernise ».

Bien que le Canada ait ratifié l'ANUP en 1999, les autres pays membres de l'OPANO, notamment les pays membres de l'UE, ne l'ont pas encore fait[80]. À ce sujet, on nous a dit que l'UE avait l'intention de ratifier l'Entente en bloc (c.-à-d. que tous les pays membres la ratifieraient en même temps). Le MAECI prévoit que l'UE sera en mesure de ratifier l'ANUP en 2003, « si tout marche comme prévu ».

À la date du 1er mai 2003, 142 pays avaient ratifié la Convention NUDM créée 20 ans plus tôt. Les cinq dernières nations à avoir ratifié sont la Kiribati (le 24 février 2003), le Tuvalu (le 9 décembre 2002), le Qatar (le 9 décembre 2002) l'Arménie (le 9 décembre 2002) et la Hongrie (le 5 février 2002). Bien qu'entouré de trois océans et possédant les côtes les plus longues au monde et l'archipel le plus vaste au monde (dans l'Arctique canadien), le Canada n'apparaît pas sur la liste des États parce qu'il a choisi de ne pas ratifier la Convention avant que ne soit mis en place un régime de mise en application efficace de la réglementation de la pêche hauturière des stocks de poissons chevauchants. L'ANUP de 1995, dont l'élaboration a été en grande partie l'œuvre du Canada, offre un

---

(79) Pour une discussion intéressante, voir Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

(80) Les pays qui font partie de l'OPANO et qui n'ont pas ratifié l'ANUP (au 10 mai 2003) sont les suivants : la Bulgarie, Cuba, le Danemark (îles Faroe et Groenland), l'Estonie, la France (Saint-Pierre-et-Miquelon), le Japon, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République de Corée et l'UE.

cadre pour un tel régime. Au cours des délibérations, on a exprimé le point de vue qu'il était temps que le Canada reprenne son rôle de chef de file dans les domaines de la pêche et du droit de la mer et qu'il ratifie la Convention NUDM.

Le Canada devrait être en mesure de recommander des modifications ou des ajouts à la Convention de 1982 sur le droit de la mer lors du réexamen de celle-ci en décembre 2004, conformément aux articles 312, 313 et 314. Par exemple, le rôle de gestion et de conservation des organisations régionales de gestion des pêches (comme l'OPANO) pourrait être renforcé dans la Convention NUDM. On pourrait aussi apporter des modifications afin de mieux protéger les espèces de poissons et les stocks des écosystèmes en haute mer qui ne chevauchent pas les zones économiques exclusives, qui ne migrent pas sur de longues distances, et qui ne sont pas gérés par les organisations régionales de gestion des pêches. Le comité a appris que dans la zone réglementée de l'OPANO, près de la moitié des poissons de fond capturés en 2000 faisaient partie des espèces non réglementées). En outre, comme principal pays à vocation maritime, le Canada a des intérêts liés aux océans autres que la pêche. Cependant, seules les parties qui ont adhéré à la Convention NUDM peuvent jouer un rôle dans ses institutions, telles que la Commission des limites du plateau continental et le Tribunal international sur le droit de la mer.

Le Canada devrait prendre l'initiative de faire progresser ce concept dans la communauté internationale, de concert avec d'autres pays à vocation maritime ayant des points de vue similaires, parce que les États côtiers ont un intérêt particulier dans les stocks de poissons adjacents à la zone économique exclusive de 200 milles et, à ce titre, ils devraient jouer un rôle plus important dans les organisations régionales des pêches qui gèrent ces stocks. Comme l'a suggéré un témoin[81], cette idée pourrait être mise à l'épreuve lors d'une prochaine conférence internationale[82] sur la gestion des pêches hauturières. En outre, le Canada pourrait proposer que les secrétariats de toutes les organisations régionales de gestion des pêches du monde entier se réunissent dans l'avenir

---

(81) Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

(82) Conférence qui se tiendra du 1er au 5 décembre 2003 (à Queenstown, Nouvelle-Zélande); mise sur pied par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et les ministères des pêches de Nouvelle-Zélande et de l'Australie, *Deep Sea 2003* évaluera les problèmes liés à « la gouvernance et à la gestion de la pêche hauturière ». La Conférence sera un lieu de débats ou on discutera des problèmes lies aux besoins présents et futures dans le domaine de la science, de la conservation ainsi que de la gouvernance et la gestion des talus continentaux et des secteurs de la haute mer. Voir http://www.deepsea.govt.nz/programme/index.asp.

pour rechercher des stratégies communes à l'échelle de la planète[83]. Le gouvernement fédéral devrait rechercher le co-parrainage des États côtiers membres de l'OPANO et dont les zones économiques exclusives sont situées dans la zone couverte par la Convention de l'OPANO, notamment le Danemark (au nom du Groenland), la France (Saint-Pierre-et-Miquelon) et les États-Unis.

Recommandations

1. **Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'exprimer, par ses plus hautes voies diplomatiques, son mécontentement à l'encontre des gouvernements membres de l'OPANO dont les bateaux n'observent pas les règlements de l'Organisation et qui ne prennent pas rapidement des mesures d'application à l'égard d'infractions commises dans la zone réglementée. À tous les stades des relations bilatérales régulières et permanentes du Canada avec des pays membres de l'OPANO, les ministres fédéraux, les parlementaires et les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devraient soulever le problème de non-conformité à la réglementation de l' OPANO chaque fois que l'occasion se présente.**

2. **Le Comité recommande au Canada de redoubler ses efforts diplomatiques afin d'inciter les pays membres de l'OPANO qui ne l'ont pas encore fait à ratifier l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs (ANUP) ou à y adhérer.**

3. **Le Comité recommande au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et au ministère des Pêches et des Océans de présenter conjointement au Parlement un rapport annuel sur chaque pays membre de l'OPANO dans lequel il sera indiqué s'ils assument leurs responsabilités et les obligations d'État du pavillon dans la zone réglementée. Le rapport devrait comprendre le relevé des votes de chaque partie contractante de l'OPANO sur des sujets qui préoccupent ou intéressent tout particulièrement les Canadiens.**

4. **Le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer d'appliquer la *Loi sur la protection des pêches côtières* et les règlements en découlant aux pays non-membres de l'OPANO et des bateaux sans nationalité qui pêchent dans la zone réglementée. En cas d'urgence environnementale, le gouvernement du Canada devrait prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour protéger ses stocks de poissons chevauchants.**

5. **Le Comité recommande au gouvernement du Canada et à la province de Terre-Neuve-et-Labrador – la plus directement touchée par la surpêche étrangère – de mettre conjointement sur pied une campagne d'information publique stratégique et ciblée afin de dénoncer les pratiques de pêche interdites et insoutenables, d'exercer des pressions sur les pays membres de l'OPANO irrespectueux de la réglementation et d'accroître la compréhension par le public des problèmes de surpêche en général. À cet égard, les deux paliers gouvernementaux devraient activement et conjointement chercher à créer des alliances avec les ONG à vocation écologique au Canada et à l'étranger qui détiennent une expertise scientifique et qui se sont intéressées aux problèmes de conservation et de gestion des pêches.**

---

(83) Douglas Johnston, Programme de droit maritime et environnemental, Université Dalhousie, *Délibérations du Comité*, 29 avril 2003.

6. **Le Comité recommande au gouvernement du Canada, à titre de principal État côtier, que, compte tenu de l'étendue des problèmes et des questions indiqués dans le présent rapport, il organise une conférence internationale axée sur les moyens de renforcer le rôle et le fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches à l'échelle mondiale. Ce rassemblement international devrait avoir lieu à dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Le personnel permanent des diverses organisations régionales, notamment l'OPANO, ainsi que des représentants des organisations de pêcheurs, des ONG à vocation écologique, des représentants des gouvernements, des parlementaires, des universitaires et d'autres experts devraient être invités à prendre part à une telle rencontre.**

7. **Le Comité recommande au gouvernement du Canada que, compte tenu de l'état précaire des ressources halieutiques mondiales et de l'intérêt particulier qu'ont les États membres dans les stocks de poissons adjacents à leur Zone économique exclusive de 200 milles, il fasse valoir avec force, lors de forums internationaux lui permettant d'avancer ses objectifs en matière de politique internationale dans le domaine du développement durable, l'idée d'accorder aux États côtiers une plus grande participation dans la prise de décisions et d'accroître le rôle de ces derniers dans l'administration des Organisations régionales de gestion des pêches dont ils sont membres. Le Canada devrait avoir pour principal objectif de faire en sorte que les mesures de gestion et de conservation relatives aux stocks de poissons chevauchants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Zone économique de 200 milles, soient compatibles.**

8. **Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'accorder une grande priorité à l'étude des écosystèmes océaniques et au partage de connaissances en la matière avec d'autres pays.**

9. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada ratifie, dans les meilleurs délais, la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer, dès que l'Union européenne aura ratifié l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs.**

ANNEXE 1

Convention NUDM : ratifications, accessions et successions

142.	Kiribati (24 février 2003)
141.	Tuvalu (9 décembre 2002)
140.	Qatar (9 décembre 2002)
139.	Arménie (9 décembre 2002)
138.	Hongrie (5 février 2002)
137.	Madagascar (22 août 2001)
136.	Bangladesh (27 juillet 2001)
135.	Serbie et Monténégro (12 mars 2001)
134.	Luxembourg (5 octobre 2000)
133.	Maldives (7 septembre 2000)
132.	Nicaragua (3 mai 2000)
131.	Vanuatu (10 août 1999)
130.	Ukraine (26 juillet 1999)
129.	Pologne (13 novembre 1998)
128.	Belgique (13 novembre1998)
127.	Népal (2 novembre 1998)
126.	Surinam (9 juillet 1998)
125.	République démocratique populaire du Laos (5 juin 1998)
124.	Communauté européenne (1er avril 1998)
123.	Gabon (11 mars 1998)
122.	Afrique du Sud (23 décembre 1997)
121.	Portugal (3 novembre 1997)
120.	Bénin (16 octobre 1997)
119.	Chili (25 août 1997)
118.	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (25 juillet 1997)
117.	Guinée équatoriale (21 juillet 1997)
116.	Îles Salomon (23 juin 1997)
115.	Mozambique (13 mars 1997)
114.	Fédération de Russie (12 mars 1997)
113.	Pakistan (26 février 1997)
112.	Guatemala (11 février 1997)
111.	Espagne (15 janvier 1997)
110.	Papouasie-Nouvelle-Guinée (14 janvier 1997)
109.	Roumanie (17 décembre 1996)
108.	Brunei Darussalam (5 novembre 1996)
107.	Malaysia (14 octobre 1996)
106.	Palaos (30 septembre 1996)
105.	Mongolie (13 août 1996)
104.	Haïti (31 juillet 1996)
103.	Nouvelle-Zélande (19 juillet 1996)
102.	Mauritanie (17 juillet 1996)
101.	Panama (1er juillet 1996)
100.	Pays-Bas (28 juin 1996)
99.	Suède (25 juin 1996)
98.	Norvège (24 juin 1996)
97.	Irlande (21 juin 1996)

96.	Finlande (21 juin 1996)
95.	République Tchèque (21 juin 1996)
94.	Japon (20 juin 1996)
93.	Algérie (11 juin 1996)
92.	Chine (7 juin 1996)
91.	Myanmar (21 mai 1996)
90.	Bulgarie (15 mai 1996)
89.	Slovaquie (8 mai 1996)
88.	Arabie saoudite (24 avril 1996)
87.	France (11 avril 1996)
86.	Géorgie (21 mars 1996)
85.	Monaco (20 mars 1996)
84.	République de Corée (29 janvier 1996)
83.	Nauru (23 janvier 1996)
82.	Argentine (1 décembre 1995)
81.	Jordanie (27 novembre 1995)
80.	Samoa (14 août 1995)
79.	Tonga (2 août 1995)
78.	Grèce (21 juillet 1995)
77.	Autriche (14 juillet 1995)
76.	Inde (29 juin 1995)
75.	Slovénie (16 juin 1995)
74.	Bolivie (28 avril 1995)
73.	Croatie (5 avril 1995)
72.	Îles Cook (15 février 1995)
71.	Italie (13 janvier 1995)
70.	Liban (5 janvier 1995)
69.	Sierra Leone (12 décembre 1994)
68.	Singapour (17 novembre 1994)
67.	Île Maurice (4 Novembre 1994)
66.	Allemagne (14 octobre 1994)
65.	Australie (5 octobre 1994)
64.	Ex-république yougoslave de Macédoine (19 août 1994)
63.	Vietnam (25 juillet 1994)
62.	Sri Lanka (19 juillet 1994)
61.	Comores (21 juin 1994)
60.	Bosnie-Herzégovine (12 janvier 1994)
59.	Guyane (16 novembre 1993)
58.	Barbade (12 octobre 1993)
57.	Honduras (5 octobre 1993)
56.	Saint-Vincent-et-les-Grenadines (1er octobre 1993)
55.	Malte (20 mai 1993)
54.	Zimbabwe (24 février 1993)
53.	Saint-Kitts-et-Nevis (7 janvier 1993)
52.	Uruguay (10 décembre 1992)
51.	Costa Rica (21 septembre 1992)
50.	Dominique (24 octobre 1991)
49.	Djibouti (8 octobre 1991)
48.	Seychelles (16 septembre 1991)
47.	Îles Marshall (9 août 1991)

46.	États fédérés de Micronésie (29 avril 1991)
45.	Grenade (25 avril 1991)
44.	Angola (5 décembre 1990)
43.	Ouganda (9 novembre 1990)
42.	Botswana (2 mai 1990)
41.	Oman (17 août 1989)
40.	Somalie (24 juillet 1989)
39.	Kenya (2 mars 1989)
38.	République démocratique du Congo (17 février 1989)
37.	Antigua-et-Barbuda (2 février 1989)
36.	Brésil (22 décembre 1988)
35.	Chypre (12 décembre 1988)
34.	Sao Tomé-et-Principe (3 novembre 1987)
33.	Cap-Vert (10 août 1987)
32.	Yémen (21 juillet 1987)
31.	Paraguay (26 septembre 1986)
30.	Guinée-Bissau (25 août 1986)
29.	Nigéria (14 août 1986)
28.	Koweït (2 mai 1986)
27.	Trinité-et-Tobago (25 avril 1986)
26.	Indonésie (3 février 1986)
25.	Cameroun (19 novembre 1985)
24.	République unie de Tanzanie (30 septembre 1985)
23.	Guinée (6 septembre 1985)
22.	Iraq (30 juillet 1985)
21.	Mali (16 juillet 1985)
20.	Islande (21 juin 1985)
19.	Bahreïn (30 mai 1985)
18.	Tunisie (24 avril 1985)
17.	Togo (16 avril 1985)
16.	Sainte-Lucie (27 mars 1985)
15.	Soudan (23 janvier 1985)
14.	Sénégal (25 octobre 1984)
13.	Cuba (15 août 1984)
12.	Gambie (22 mai 1984)
11.	Philippines (8 mai 1984)
10.	Côte d'Ivoire (26 fars 1984)
9.	Égypte (26 août 1983)
8.	Bélize (13 août 1983)
7.	Bahamas (29 juillet 1983)
6.	Ghana (7 juin 1983)
5.	Namibie (18 avril 1983)
4.	Jamaïque (21 mars 1983)
3.	Mexique (18 mars 1983)
2.	Zambie (7 mars 1983)
1.	Fiji (10 décembre 1982)

Source : Nations Unies, Océans et le droit de la mer, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, dernière mise à jour : 11 avril 2003. http://www.un.org/french/law/los/index.htm.

ANNEXE 2

ANUP : ratifications, accessions et successions

34.	Îles Marshall (19 mars 2003)
33.	Ukraine (27 février 2003)
32.	Chypre (25 septembre 2002)
31.	Royaume-Uni (îles Pitcairn, Henderson, îles Ducie et Oeno, îles Falkland, îles de Géorgie du sud et Sandwich du Sud, Bermudes, îles Turks et Caicos, Territoire britannique de l'océan Indien, îles Vierge et Anguilla (10 décembre 2001)
30.	Malte (11 novembre 2001)
29.	Costa Rica (18 juin 2001)
28.	Nouvelle-Zélande (18 avril 2001)
27.	Barbade (22 septembre 2000)
26.	Brésil (8 mars 2000)
25.	Australie (23 décembre 1999)
24.	Uruguay (10 septembre 1999)
23.	Canada (3 août 1999)
22.	Monaco (9 juin 1999)
21.	Papouasie Nouvelle-Guinée (4 juin 1999)
20.	îles Cook (1 avril 1999)
19.	Maldives (30 décembre 1998)
18.	République islamique d'Iran (17 avril 1998)
17.	Namibie (8 avril 1998)
16.	Seychelles (20 mars 1998)
15.	Fédération de Russie (4 août 1997)
14.	États fédérés de Micronésie (23 mai 1997)
13.	Île Maurice (25 mars 1997)
12.	Islande (14 février 1997)
11.	Îles Salomon (13 février 1997)
10.	Sénégal (30 janvier 1997)
9.	Bahamas (16 janvier 1997)
8.	Nauru (10 janvier 1997)
7.	Norvège (30 décembre 1996)
6.	Fiji (12 décembre 1996)
5.	Samoa (25 octobre 1996)
4.	Sri Lanka (24 octobre 1996)
3.	Etats-Unis d'Amérique (21 août 1996)
2.	Sainte-Lucie (9 août 1996)
1.	Tonga (31 juillet 1996)

Source : Nations Unies, Océans et le droit de la mer, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, dernière mise à jour : 11 avril 2003. http://www.un.org/french/law/los/index.htm.

ANNEXE 3

Stocks de poissons chevauchants dans l'Atlantique Nord-Ouest : chronologie

1940 à 1959

- En 1945, le président Harry S. Truman étend unilatéralement la compétence des États-Unis sur toutes les ressources naturelles du plateau continental adjacent. Le Mexique et d'autres pays d'Amérique latine emboîtent le pas en faisant des déclarations semblables.
- En 1946, l'Argentine assume le contrôle de son plateau continental, qui s'étend au-delà de 200 milles, et à la mer qui se trouve au-dessus. Espérant empêcher l'épuisement des stocks de poissons dans les mers adjacentes et limiter les activités des flottilles de pêche étrangères, le Chili et le Pérou assument leur souveraineté sur une zone de 200 milles en 1947.
- En 1948, l'Islande déclare des zones de conservation au-delà de sa limite de trois milles sur le plateau continental.
- Le 8 février 1949, la Commission internationale des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF) est créée pour faire des recherches et gérer les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest. Le 31 mars, la *Loi sur Terre-Neuve de 1949* et les conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada font de Terre-Neuve et du Labrador la 10e province de la Confédération canadienne.
- L'Équateur étend sa juridiction sur une zone de 200 milles en 1950. L'Islande étend sa mer territoriale de trois à quatre milles en 1952.
- En mars 1954, le *Fairtry*, baleinier de l'Antarctique, est converti en premier chalutier-usine à rampe arrière, avec congélation; lancé d'un chantier maritime en Écosse, il est envoyé sur les Grands Bancs.
- En 1958, les Nations Unies accueillent la première de trois conférences sur le droit de la mer (UNCLOS I) à Genève. La conférence produit des conventions traitant des mers territoriales et de la zone contiguë, des zones pélagiques, de la pêche et de la conservation des ressources vivantes en haute mer et du plateau continental. Cette année-là, l'Islande déclare son autorité sur une mer territoriale de 12 milles.

1960 à 1979

- La deuxième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS II) se tient en 1960, mais ne parvient pas à une entente sur l'étendue de la mer territoriale et sur les zones de pêche.
- Le Canada fait passer sa mer territoriale de trois à 12 milles en 1964. En 1971, il déclare avoir compétence exclusive sur le golfe du Saint-Laurent et la Baie de Fundy.
- En 1971, après que le super-pétrolier américain Manhattan eut franchi le passage du Nord-Ouest, le Canada étend à 100 milles sa compétence dans les eaux arctiques.
- En 1972, l'Islande adopte une limite de 50 milles; il en découle la fameuse « guerre de la morue » avec la Grande-Bretagne.
- Le 3 décembre 1973, la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) s'ouvre. Comme les deux précédentes, la conférence tente de mettre de l'ordre dans l'extension des revendications des États maritimes sur les ressources marines. La première réunion d'importance se tient en juin 1974 après cinq ans de préparation par le Comité du fond des mers des Nations Unies. Le Canada joue un rôle prédominant dans

tous les aspects de la négociation : limite de la juridiction des États, gestion des pêches, lutte à la pollution, recherche scientifique, exploitation minière du fond marin.

- En 1975, le ministre des Pêches du Canada interdit l'accès aux ports du pays aux bateaux de pêche soviétiques. Le Canada établit des ententes bilatérales avec d'autres pays pour ouvrir la voie à une déclaration de propriété sur une zone marine de 200 milles, et offre l'accès au poisson en échange du respect de sa juridiction.
- En 1976, l'Islande adopte une zone de 200 milles. Le ministre des Pêches du Canada annonce que le Canada étendra unilatéralement sa juridiction à 200 milles des côtes le 1er janvier 1977. Le gouvernement fédéral fait paraître sa *politique pour les pêches commerciales du Canada*, qui formule les règles de base pour la gestion des pêches en prévision de la juridiction étendue.
- Le 1er janvier 1977, le Canada déclare unilatéralement une juridiction sur les pêches dans la zone de 200 milles. Cette déclaration crée deux différends frontaliers, l'un avec les États-Unis sur le Banc Georges et dans le golfe du Maine (résolus par renvoi devant la Cour internationale de justice de La Haye en 1984), et un autre avec la France, qui revendique une zone économique de 200 milles autour de l'archipel Saint-Pierre-et-Miquelon au large de Terre-Neuve (résolu par une décision d'un tribunal d'arbitrage en 1992). En 1977, le Canada met en œuvre son premier plan de gestion du poisson de fond.
- Le 1er janvier 1979, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) est officiellement créée pour gérer les portions des pêcheries des Grands Bancs qui se trouvent hors de la zone des 200 milles du Canada. Les quotas sont volontaires : les membres de l'OPANO peuvent les contourner en faisant objection par un mécanisme d'appel. À l'origine 10 stocks sont gérés par l'OPANO, dont sept chevauchent la zone de 200 milles. L'ICNAF est dissoute le 31 décembre 1979.

10 décembre 1982

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (NUDM) est signée à Montego Bay en Jamaïque. Un record de 119 pays la signent ce jour-là. Alan Beesley, président du Comité de rédaction de la convention, la signe pour le Canada.

25 janvier 1983

Le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne (CEE) approuve une nouvelle politique commune des pêches basée sur un système commun de conservation des ressources, un marché commun de la pêche et une politique extérieure commune.

Septembre 1985

À la septième réunion annuelle de l'OPANO, la CEE conteste la gestion exclusive de la morue du Nord dans la zone de la Convention de l'OPANO par le Canada, affirmant que le total des prises admissibles (TPA) devrait être fixé à un niveau plus élevé que les niveaux précédents. La Commission des pêches de l'OPANO adopte pour 1986 un moratoire sur la pêche à la morue par les parties contractantes en zone 3L.

1987

Un groupe de travail fédéral-provincial sur la surpêche étrangère fait rapport aux premiers ministres du Canada. Conformément aux recommandations, le Canada cible les pays membres de l'OPANO pratiquant la surpêche et les conséquences du refus de la CEE de respecter les décisions de

conservation de l'organisme. Le Conseil des pêches du Canada fait paraître le document *Surpêche étrangère : Stratégie pour le Canada.*

Septembre 1988
Le Conseil général de l'OPANO adopte la Résolution 4/88 qui demande à toutes les parties contractantes d'éviter un recours abusif à la procédure d'objection.

Septembre 1989
Le Conseil général de l'OPANO adopte la Résolution 1/89 réclamant le respect de son cadre de gestion et de ses décisions.

Octobre 1989
Alan Beesley, autorité mondialement reconnue en droit de la mer, est nommé ambassadeur à la conservation des ressources marines. La même année, le gouvernement du Canada entame des démarches diplomatiques de haut niveau et lance une campagne d'information publique en Europe.

Décembre 1989
Le Comité sénatorial permanent des pêches recommande, dans *La commercialisation du poisson au Canada*, que le pays impose des sanctions plus sévères que la fermeture des ports et la suppression de l'accès préférentiel aux stocks excédentaires dans la zone de 200 milles pour accroître la pression sur les pays qui surpêchent les stocks de poissons chevauchants. Le Comité recommande que le premier ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Pêches et des Océans formulent une stratégie établissant la pleine juridiction canadienne sur les pêches dans l'ensemble du plateau continental.

23 mars 1990
Le Conseil des pêches du Canada (CPC) rend public un document sur les pêches en deçà de 200 milles pour protéger les stocks chevauchant de l'Atlantique Nord-Ouest. Dans cette étude, l'*Oceans Institute of Canada* insiste sur la nécessité de mesures de conservation plus rigoureuses à l'égard des stocks chevauchant et propose au Canada un certain nombre de solutions, y compris la gestion halieutique fonctionnelle de ces stocks.

30 mars 1990
Le gouvernement fédéral rend public le Rapport du groupe d'examen de la morue du Nord (présidé par Leslie Harris). Dans ce rapport, intitulé *Examen indépendant de la situation de la morue du Nord*, le groupe recommande que le Canada conclue une entente internationale lui accordant la gestion de tous les stocks de poissons indigènes du plateau continental canadien qui se déplacent hors de la zone de 200 milles et, à défaut d'atteindre cet objectif, qu'il assume unilatéralement cette gestion.

Septembre 1990
Le Canada accueille une réunion d'experts de la conservation pélagique à St. John's (Terre-Neuve). À la réunion suivante à Santiago du Chili en mai 1991, le Canada se joint à d'autres États côtiers pour rédiger des principes et des mesures (« le texte de Santiago »). À la douzième réunion annuelle de l'OPANO, un groupe de travail est créé pour formuler des propositions pour l'amélioration de la surveillance et du contrôle des pêches. Une résolution est adoptée pour exclure la présence des flottilles de pays non-membres de l'OPANO, en particulier celles des États de complaisance.

17 mai 1991

Randolf Gherson est nommé ambassadeur pour la conservation des pêches en remplacement d'Alan Beesley; il est chargé de coordonner les efforts du Canada visant à résoudre le problème de la surpêche.

Septembre 1991

Un rapport déposé à la troisième réunion annuelle de l'OPANO indique que tous les stocks gérés par l'organisme sont en déclin. Certains seraient devenus si rares que les scientifiques ne peuvent plus offrir d'options de gestion valables.

24 février 1992

Le ministre des Pêches et des Océans du Canada annonce un plafond de conservation pour la gestion du stock de la morue du Nord, ce qui met un terme dans les faits à la pêche hauturière du Canada dans la zone de 200 milles.

Mars 1992

Durant la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED), les principes du texte de Santiago (septembre 1990) sont incorporés au « L.16 », projet de règlement des Nations Unies sur la pêche hauturière. Le document reçoit l'appui de 40 États côtiers. Le 30 mars, sept chalutiers canadiens quittent en convoi St. John's pour prendre symboliquement possession des pêcheries au-delà de la zone canadienne des 200 milles.

3 juin 1992

La CE suspend la pêche à la morue, à la plie et à la limande à queue jaune au-delà des 200 milles.

5 juin 1992

Le Conseil scientifique de l'OPANO publie un rapport validant les données et l'analyse présentées par les scientifiques canadiens sur la situation de la morue du Nord.

6 juin 1992

Au Sommet de la terre de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les pays adoptent une résolution qui les engage à conserver et à utiliser de façon viable les ressources vivantes de la haute mer.

2 juillet 1992

Le ministre des Pêches et des Océans annonce un moratoire de deux ans sur la pêche canadienne à la morue du Nord (2J3KL). Le 19 juillet, le syndicat des travailleurs unis de la pêche, de l'alimentation et des secteurs connexes, et l'Association des pêches de Terre-Neuve forment *Save our Northwest Atlantic Resources* (SONAR).

Septembre 1992

À sa réunion annuelle, l'OPANO adopte à l'unanimité une interdiction de la pêche à la morue du Nord en 1993 hors de la zone des 200 milles. Pour la première fois depuis 1984, la CE convient de respecter toutes les décisions de l'OPANO pour 1993. La plupart des contingents sont conformes aux avis du Conseil scientifique de l'OPANO. L'OPANO approuve les mesures rédigées à une session spéciale sur l'application et le contrôle, tenue à la demande du Canada, en mai 1992. Un projet pilote débute en janvier 1993 : il s'agit de mettre des observateurs sur les bateaux de chaque partie contractante durant 10 p. 100 des jours de pêche. Des restrictions visent notamment une nouvelle taille minimale pour la

morue et la limande et une nouvelle maille de filet minimale. Les mesures visant à améliorer les inspections en mer incluent l'exigence de tenir un registre de prises ou un plan d'arrimage.

22 décembre 1992
L'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution sur la tenue d'une conférence sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs.

21-24 janvier 1993
Les représentants de 47 pays des Nations Unies se réunissent à St. John's afin de préparer la conférence des Nations Unies sur la pêche en haute mer, qui doit se tenir en avril et en juillet.

19-23 avril 1993
Soixante-cinq pays participent à la séance d'organisation de la conférence des Nations Unies sur la pêche en haute mer, à New York.

6 juillet 1993
Le MPO publie un rapport sur l'état des stocks des poissons de fond, qui indique que la morue du Nord risque de ne pas se rétablir avant la fin de la décennie.

9 juillet 1993
Le premier ministre du Canada demande aux autres pays du Groupe des sept (G7) d'appuyer la conférence annoncée des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs.

12-30 juillet 1993
La seconde séance de la conférence sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient au siège des Nations Unies, à New York. Le 16 juillet, la délégation canadienne dépose une ébauche de convention qui exige : la reconnaissance de l'intérêt spécial des États côtiers pour les espèces chevauchantes et migratrices à l'extérieur de leur zone de 200 milles; l'uniformité des mesures de conservation et de gestion à l'intérieur et à l'extérieur des zones économiques exclusives; l'exigence que la pêche pratiquée à l'extérieur de cette zone n'ait aucun impact négatif sur les ressources à l'intérieur de la zone; et un mécanisme obligatoire de règlement des différends. La proposition est co-parrainée par l'Argentine, le Chili, l'Islande et la Nouvelle-Zélande.

Septembre 1993
À sa réunion annuelle à Halifax, l'OPANO prolonge le moratoire de 1993 sur la pêche à la morue du Nord (2J3KL) à l'extérieur de la zone des 200 milles jusqu'à la fin de 1994, et adopte un moratoire pour trois stocks de poissons chevauchants (plie canadienne de 3LNO, limande à queue jaune de 3LNO, plie grise de 3NO), en 1994. Sont approuvées de nouvelles mesures de conservation pour la crevette et la morue de 3NO. Dans le cas de la morue, les exigences sont les suivantes : présence de bateaux patrouilles du Canada ou de la CE en tout temps pendant la pêche; 50 p. 100 de présence d'observateurs sur les bateaux qui pêchent ce stock; contrôle à quai par des responsables de la CE de tous les bateaux de la Communauté pêchant la morue en 3NO. Les pays de l'OPANO s'engagent pour la prochaine année à trouver des solutions à la pêche par des bateaux de pays non-membres de l'OPANO.

Octobre 1993
Le 1er octobre, la *Fisheries Crisis Alliance* (coalition de groupes religieux, de municipalités, d'associations de développement, de syndicats et d'organismes de pêche de Terre-Neuve) produit

une pétition réclamant le rétablissement des stocks de poissons. Le 20 octobre, une campagne nationale intitulée « *No Fish, No Future* » est lancée par le *Canadian Ocean Caucus* (composé d'une cinquantaine de groupes environnementaux de tout le Canada).

24 novembre 1993

L'*Accord sur les mesures internationales de conservation et de gestion par les bateaux de pêche en haute mer* est adopté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à Rome. Appelé également « Accord de la FAO » et premier élément du Code de conduite de pêche responsable, il oblige les pays d'enregistrement à intervenir pour que les flottilles qui utilisent leur pavillon ne fassent rien pour miner l'efficacité des mesures internationales de conservation et de gestion.

29 novembre 1993

Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) du Canada recommande que le moratoire sur la pêche à la morue du Nord soit prolongé durant toute l'année 1994 et qu'il touche aussi la morue du Golfe du Saint-Laurent et de zones situées au large de la Nouvelle-Écosse. Il dit croire que la surpêche par les flottilles étrangères, en général (et les prises de petits poissons par ces dernières, en particulier) constitue une importante restriction à la reconstitution des stocks sur les Grands Bancs et recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures appropriées.

20 décembre 1993

Le ministre des Pêches et des Océans annonce le plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique de 1994. Le moratoire sur la pêche à la morue du Nord se poursuit indéfiniment, toutes les grandes pêches à la morue de la zone canadienne sont fermées et les quotas visant la plupart des autres poissons de fond sont radicalement réduits. Le total des prises admissibles (TPA) de poissons de fond est réduit à 250 kt dans la région, soit une réduction de 75 p. 100 par rapport à 1988. En décembre, la Communauté européenne convient de respecter l'interdiction de la pêche à la morue du Nord à l'extérieur de la zone canadienne des 200 milles.

18 janvier 1994

Le discours du Trône souligne l'intention du gouvernement fédéral de « faire le nécessaire pour mettre fin à la surpêche étrangère au large de la Côte Est ». Plus tard en janvier, le ministre des Pêches annonce qu'il a demandé au ministre de la Défense nationale de se préparer, le moment venu, à informer le gouvernement des options possibles pour enrayer la surpêche.

Février 1994

Les résultats d'une recherche canadienne sur le flétan noir au large du sud du Labrador et de l'Est de Terre-Neuve indiquent une baisse des deux tiers de la biomasse depuis 1991. Lors d'une réunion spéciale à Bruxelles du 15 au 17 février, l'OPANO annule le quota de 6 kt de morues 3NO qu'il avait autorisé en septembre 1993, impose un moratoire sur la pêche de cette morue et adopte la proposition du Canada de prolonger jusqu'à la fin de l'année, le programme pilote d'observateurs à bord.

14-31 mars 1994

La troisième séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient à New York.

2 avril 1994

Le MPO saisit le *Kristina Logos*, chalutier battant pavillon panaméen, qui pêchait dans la zone 3NO visée par un moratoire de l'OPANO.

Mai 1994

Le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Pêches et des Océans déposent un projet de loi donnant au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer la conservation des stocks chevauchant en haute mer. Le projet de loi C-29, *Loi modifiant la Loi sur la protection des pêches côtières*, prévoit l'arraisonnement des bateaux sans immatriculation internationale ou battant pavillon de complaisance et refusant de respecter les mesures de conservation halieutiques dans la zone de l'OPANO. Le Canada suspend son acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice (CIJ) de La Haye, afin d'empêcher toute contestation qui pourrait réduire sa capacité à protéger les stocks de poissons chevauchants. Le projet de loi C-29 reçoit la sanction royale le 12 mai 1994 et entre en vigueur le 31. Les bateaux apatrides ou battant pavillon de complaisance semblent avoir alors quitté les Grands Bancs.

20 mai 1994

Le Canada est le premier pays à adhérer à l'*Accord sur les mesures internationales de conservation et de gestion par les bateaux de pêche en haute mer* du 24 novembre 1993.

Juin 1994

Le ministre des Pêches et des Océans indique que le Canada demandera à l'OPANO de réglementer la pêche au flétan noir en établissant un total des prises admissibles. Dans leur examen de la situation du flétan noir, le Conseil scientifique de l'OPANO et le CCRH avaient affirmé que l'effort de pêche au large dépassait les capacités du stock. Le Canada a répondu en réduisant de plus de moitié son contingent intérieur au large de la terre de Baffin et en mettant fin à un programme de développement des pêches au large du Labrador. Le 20 juillet, les contingents sont de nouveau réduits.

26 juillet 1994

Deux bateaux américains sont saisis par les agents des Pêches du Canada pour avoir pêché le pétoncle d'Islande sans permis sur le nez des Grands Bancs à l'extérieur de la zone de 200 milles. En novembre, le ministre des Pêches et des Océans annonce que les États-Unis reconnaissent la compétence du Canada sur le pétoncle d'Islande sur le plateau continental au-delà des 200 milles. Après examen de la preuve scientifique, les États-Unis concluent que le pétoncle est une espèce sédentaire telle que définie en droit international. La poursuite contre les deux capitaines américains est suspendue.

15-26 août 1994

La quatrième séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient à New York. Le Canada exhorte les participants à adopter une convention exécutoire permettant aux organismes de pêche régionaux comme l'OPANO d'établir des contingents, de créer des mécanismes de règlement des différends et d'appliquer des règles visant les stocks de poissons chevauchants et migrateurs. Le 23 août, un projet de convention de 31 pages circule parmi les délégués. La conférence prend fin avec un projet de traité réglementant la pêche en haute mer et une entente pour poursuivre les négociations en 1995 afin de le rendre exécutoire.

30 août 1994

Le premier ministre annonce la nomination de Paul Lapointe au poste d'ambassadeur à la conservation des pêches.

Septembre 1994
À sa réunion annuelle, l'OPANO convient pour la première fois d'établir un total des prises admissibles (TPA) de 27 kt pour le flétan noir, soit une diminution sensible par rapport aux prises annuelles de plus de 60 kt des années précédentes. Le TPA cherche à stopper la chute du stock et à permettre son rétablissement, et vise toutes les prises dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.

26 novembre 1994
La Convention NUDM entre en vigueur, un an après sa soixantième ratification.

9 janvier 1995
Le Canada et la Norvège s'entendent sur une application réciproque des règles de pêche hors de leur zone des 200 milles. Les agents de chaque pays ont le droit d'aborder, d'inspecter et d'arraisonner des bateaux de l'autre pêchant illégalement en eaux internationales. (Le Canada avait déjà signé des accords réciproques de ce genre avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie).

30 janvier-1er février 1995
Lors d'une réunion spéciale de la Commission des pêches de l'OPANO, l'UE réclame 75 p. 100 du TPA du flétan noir, mais n'en reçoit que 12,59 p. 100 (3,4 kt) tandis que le Canada en reçoit 60,37 p. 100 (16,3 kt), en fonction du partage traditionnel du stock. L'OPANO alloue 3,2 kt à la Russie (11,85 p. 100 du TPA), 2,6 kt au Japon (9,63 p. 100) et 1,5 kt (5,56 p. 100) aux autres pays membres réunis. L'UE vote contre cette décision.

5 février 1995
Le ministre des Pêches et des Océans informe le commissaire aux pêches de l'UE que le Canada est prêt à considérer des mesures transitoires pour permettre à l'UE de s'adapter au quota de 1995, à condition qu'elle n'invoque pas la procédure d'objection de l'OPANO.

15 février 1995
Le ministre des Pêches du Canada annonce que le pays utilisera tous les moyens jugés nécessaires pour empêcher les pays de l'UE de détruire les stocks de flétan noir dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.

1er mars 1995
Après s'être officiellement objectée à son quota de flétan noir, l'UE établit unilatéralement sa limite de prise à 69 p. 100 du TPA, soit six fois plus que ce que lui a alloué l'OPANO.

3 mars 1995
Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le *Règlement sur la protection des pêches côtières* est modifié pour interdire aux bateaux espagnols et portugais de pêcher le flétan noir sur les Grands Bancs. Jusqu'alors, le Règlement ne s'appliquait qu'aux bateaux apatrides ou sous pavillon de complaisance. Le premier ministre du Canada propose au président de l'UE un moratoire de 60 jours sur la pêche au flétan noir dans les eaux de l'OPANO. L'offre est rejetée par le Conseil des ministres de l'Europe le 6 mars.

9 mars 1995
Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le Canada applique un moratoire de 60 jours à la pêche au flétan noir de part et d'autre de la limite de 200 milles. Dans cette « guerre du flétan noir », les agents de pêche canadienne et une équipe d'intervention d'urgence de la GRC saisissent et arraisonnent

un bateau de pêche espagnol, l'*Estai*, hors de la limite de 200 milles du Canada. L'inspection de l'*Estai* par les fonctionnaires canadiens révèle ce qui suit : 79 p. 100 du flétan noir à bord mesure moins de 38 cm; 6 p. 100 des prises ont moins de 17 cm (alors que le flétan adulte mesure entre 60 et 70 cm). Les livres du bateau révèlent une falsification des prises, et 25 t de plies canadiennes, espèces visées par un moratoire de l'OPANO, sont découvertes cachées derrière des cloisons secrètes. Le 10 mars, les médias signalent que l'Espagne a dépêché un navire de guerre dans les eaux de l'OPANO.

12 mars 1995

Le capitaine de l'*Estai* est accusé d'avoir pêché illégalement le flétan noir, d'avoir fait obstruction à un agent des pêches, d'avoir détruit des engins de pêche, d'avoir refusé de s'immobiliser après avoir été intimé de le faire; il est libéré contre une caution de 8 000 $. L'audience des accusations contre le capitaine est fixée le 20 avril à St. John's. (Les accusations ont par la suite été retirées). Peu après l'arraisonnement de l'*Estai*, les autres chalutiers espagnols et portugais se seraient retirés au-delà des bancs de flétan noir sur les Grands Bancs. Les filets de l'*Estai*, coupés avant l'arraisonnement, ont été retrouvés et montrent que les poissons de taille insuffisante ont été capturés avec des engins illégaux.

16 mars 1995

Des discussions bilatérales entre le Canada et l'UE sur le flétan noir débutent à Bruxelles. Le lendemain, l'*Estai* et l'équipage de 24 hommes du bateau quittent le port de St. John's après avoir versé un cautionnement de 500 000 $.

26 mars 1995

Les filins du bateau espagnol *Pescamaro Uno* sont coupés par le bateau de la Garde Côtière *Sir Wilfred Grenfell.*

27 mars-12 avril 1995

À la cinquième séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs à New York, le ministre des Pêches et des Océans livre un discours soulignant la nécessité d'une application de la loi effective en haute mer. Il présente les filets de l'*Estai.*

28 mars 1995

À la suite de l'arraisonnement de l'*Estai* le 9 mars 1995, l'Espagne dépose une plainte devant la Cour internationale à La Haye contre le Canada. L'Espagne affirme que le Canada n'avait pas le droit d'arraisonner l'*Estai* en eaux internationales.

15 avril 1995

L'*Entente Canada-UE de surveillance et d'application* règle le différend entre l'UE et le Canada sur la pêche au flétan noir dans les sous-zones 2 et 3 de l'OPANO.

20 avril 1995

L'*Entente Canada-UE de surveillance et d'application* est signée officiellement par les deux parties, qui conviennent aussitôt d'assurer la présence des observateurs sur 100 p. 100 des bateaux. Mentionnons d'autres éléments de l'entente : présence constante d'observateurs indépendants à bord de tous les bateaux de pêche; système amélioré de repérage par satellite; inspections à quai de tous les bateaux à chaque port d'escale; pouvoirs spéciaux pour forcer un bateau à entrer au port pour une inspection détaillée; pouvoir de sceller une cale à poissons et de conserver des preuves d'infraction apparentes; obligation faite aux observations de rapporter dans les 24 heures une infraction flagrante aux mesures de conservation et d'application aux bateaux d'inspection de l'OPANO et au secrétaire exécutif de

l'organisation; exigence que les observateurs fassent rapport à la fin de chaque sortie en mer au secrétaire exécutif de l'OPANO; divulgation de la position et de l'identité des bateaux; possibilité de présence de représentants du Canada à l'inspection d'un bateau européen qu'un inspecteur de l'UE a ordonné de se rendre à quai à cette fin; partage de l'information entre toutes les parties contractantes au sujet des mesures de suivi après qu'un bateau ait été cité pour infraction. Le Canada et l'UE conviennent de proposer conjointement à l'OPANO que les mesures précisées dans l'Entente soient adoptées par les parties contractantes de l'OPANO. Le Canada révoque les dispositions du règlement fédéral pris en vertu de la *Loi sur la protection des pêches côtières*.

21 avril 1995

Le Canada informe la CIJ qu'à son avis, elle n'a pas juridiction dans le procès intenté par l'Espagne, à cause d'une réserve que le Canada a formulée dans sa déclaration du 11 mai 1994. Dans cette déclaration, le Canada affirmait que la Cour avait juridiction obligatoire sur tous les différends autres que ceux concernant les mesures de conservation et de gestion prises par le Canada relativement aux bateaux pêchant dans la zone réglementée par l'OPANO, ainsi que l'application de ces mesures.

Juin 1995

Le 9 juin, la Commission des pêches de l'OPANO met fin à trois jours de discussions à huis clos sur les mesures de conservation et d'application contenues dans l'*Entente Canada-UE de surveillance et d'application* du mois d'avril. Le 12 juin, l'Office du tourisme d'Espagne annonce qu'à compter du surlendemain, les Canadiens voulant se rendre en Espagne n'auront plus besoin d'un visa. Le même jour, un chalutier espagnol devient le premier cas connu de contravention aux dispositions de l'*Entente Canada-UE de surveillance et d'application* : une équipe du destroyer canadien *Nipigon*, accompagnée d'un agent des Pêches, découvre à bord un excédent de 11 t de flétan noir par rapport au chiffre inscrit dans le registre de pêche du navire, ce qui est confirmé par la suite par un inspecteur de l'UE.

24 juillet-4 août 1995

La dernière séance de la conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs approuve une nouvelle convention des Nations Unies : *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs* (« Accord des Nations Unies sur la pêche » ou ANUP). Les mesures de conservation établies par les organismes de gestion des pêches régionales où les arrangements à cet égard lient toutes les parties. L'ANUP prévoit : des moyens pour les membres d'organisations de pêche régionales, comme l'OPANO, de prendre des mesures d'application à l'encontre des bateaux en haute mer quand le pays d'immatriculation n'est pas en mesure de le faire; pour la compatibilité des mesures de conservation tant en deçà qu'au-delà des 200 milles (y compris une disposition pour faire en sorte que les mesures à l'extérieur des 200 milles ne nuisent pas à l'intérieur de la zone); et le règlement obligatoire et exécutoire des différends concernant les pêches en haute mer. Les pays sont tenus légalement d'appliquer la convention après la ratification par 30 États.

Septembre 1995

À sa réunion annuelle, l'OPANO adopte le 15 septembre de nouvelles mesures de régulation des pêches basées sur l'Entente Canada-EU d'avril. À compter du 1er janvier 1996, tout bateau appartenant à un pays de l'OPANO qui pêche sur le nez ou la queue des Grands Bancs doit avoir en tout temps à bord un inspecteur indépendant. Le ministre des Pêches et des Océans annonce que l'OPANO a adopté « les mesures de surveillance et d'application les plus sévères de tout organisme de gestion des pêches dans le monde ».

3 novembre 1995

Le président Clinton signe une loi qui, entre autres, autorise les États-Unis à joindre l'OPANO. Par la suite, les fonctionnaires américains déposent les documents nécessaires pour joindre l'organisation le 29 novembre.

4 décembre 1995

La sixième séance de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs se tient à New York pour la signature de l'*Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs* (ANUP).

31 mai 1996

Le gouvernement du Canada annonce l'ouverture des ports canadiens aux bateaux de pêche de l'UE.

31 janvier 1997

La *Loi sur les océans du Canada* entre en vigueur. La juridiction sur les océans est reconnue par la déclaration d'une zone économique exclusive (ZEE) et d'une zone contiguë (ZC).

4 décembre 1998

La CIJ décide de ne pas entendre la cause de l'Espagne contre le Canada, affirmant qu'elle n'a pas compétence en la matière (voir 28 mars 1995).

3 août 1999

Le Canada ratifie l'ANUP.

11 décembre 2001

L'ANUP entre en vigueur un mois après sa ratification par le 30e État (le 11 novembre 2001).

29 janvier-1er février 2002

Lors d'une réunion spéciale de l'OPANO tenue à Helsingor au Danemark, le Canada présente des données montrant une augmentation des infractions par les bateaux de certains pays de l'OPANO. Le Canada propose des mesures pour régler le problème des prises accessoires excessives d'espèces touchées par le moratoire, les rapports frauduleux et les dépassements de quotas. L'OPANO accepte certaines demandes du Canada (augmentation de la taille des mailles de filets dans la pêche à la raie, les rapports quotidiens sur les captures de crevettes en 3L), mais rejette la demande de restreindre la profondeur de la pêche au flétan noir (visant à empêcher la capture d'autres espèces visées par le moratoire). L'OPANO augmente le TPA du flétan noir, le faisant passer de 40 à 44 kt, quantité supérieure aux recommandations des scientifiques. L'OPANO accepte d'établir un mécanisme de révision et d'évaluer l'application des règles sur une base annuelle.

14 mars 2002

Pendant une inspection à quai à Long Pond (Terre-Neuve), les agents du MPO trouvent à bord de l'*Olga*, crevettier immatriculé en Russie, 48 t de morue, 9 t de raie et d'autres espèces capturées dans le sud des Grands Bancs.

21 mars 2002

En réaction aux infractions persistantes dans la zone de l'OPANO au-delà de la ZEE du Canada, le pays annonce la fermeture de ses ports aux crevettiers des îles Faroë.

9 avril 2002
Des preuves que les crevettiers d'Estonie contreviennent aux mesures de conservation de l'OPANO pour la crevette amènent le Canada à fermer ses ports à la flottille de pêche de ce pays.

Mai 2002
Aux réunions de la conférence des ministres des Pêches de l'Atlantique Nord en Russie, le ministre des Pêches et des Océans formule les doléances du Canada en matière de conservation et au sujet de l'augmentation des infractions dans la zone de l'OPANO.

11 juin 2002
Dans son rapport *La surpêche étrangère : impacts et solutions, La conservation sur le nez et la queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand*, le comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes recommande : que le Canada se retire de l'OPANO et qu'il établisse une gestion protectrice des pêches sur le nez et la queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand. Il recommande aussi que le pays ait recours à l'ANUP de 1995 et à la *Loi sur la protection des pêches côtières* pour contrer les infractions dans la zone de réglementation de l'OPANO.

Août 2002
Une coalition en faveur d'une gestion protectrice est formée à Terre-Neuve et au Labrador.

Septembre 2002
À sa réunion annuelle tenue à Saint-Jacques de Compostelle, en Espagne, l'OPANO adopte des mesures destinées à améliorer son efficacité. À l'exception du flétan noir, les quotas dans la zone de l'OPANO se fondent sur les avis de son conseil scientifique. Le TPA du flétan est établi à 42 kt pour 2003, plus élevé que celui de 36 kt recommandé par les avis scientifiques.

27 septembre 2002
Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le Canada fermera ses ports aux bateaux de pêche étrangers qui, à son avis, commettent des infractions graves aux mesures de conservation et d'application de l'OPANO.

13 décembre 2002
Le ministre des Pêches et des Océans annonce que le Canada rouvre ses ports aux bateaux de pêche estoniens, levant ainsi l'interdiction imposée en avril.

20 février 2003
Une table ronde sur l'amélioration de la gestion des stocks de poissons chevauchants a lieu au *Marine Institute* de l'Université Memorial, à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador).

17 mars 2003
Dans un rapport sur la pêche à la morue dans les zones 2J3KL et 3Pn4RS, un comité regroupant tous les partis de Terre-Neuve-et-Labrador demande qu'on adopte un régime canadien de gestion des pêches au-delà de la zone de 200 milles afin de protéger les stocks de poissons du nez et de la queue des Grands Bancs.

25 mars 2003

Dans un rapport intitulé *Gestion axée sur la conservation au-delà de la zone des 200 milles du Canada*, le comité permanent des Pêches et des océans de la Chambre des communes reprend les recommandations faites en juin 2002.

SOURCES

- Nations Unies, *Océans et le droit de la mer*, http://www.un.org/french/law/los/index.htm.
- CBC (St. John's), *A partial Chronology of the 200-Mile Limit Question*, http://www.stjohns.cbc.ca/fisheries_chrono.jsp.
- Claude Emery, *La surpêche à l'extérieur de la zone de 200 milles : la côte Atlantique*, Bulletin d'actualité, 90-6F, Bibliothèque du Parlement, 17 septembre 1996.
- International Institute for Sustainable Development, "UN Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: Year-End Update," *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 7, nº. 55, 18 décembre 1995, http://www.iisd.ca.
- Rhodes University, *Chapter 2: Historical Development of International Fisheries Law*, http://streamer.rug.ac.be/cdlaw/chap2/index.htm.
- Memorial University of Newfoundland, Management of Northern Cod Fishery: Chronology – Key Events and Publications, http://www.mun.ca/library/cns/cod/coda/chrono.
- MPO, *Communiqués* et *Fiches d'information* (diverses années), http://www.ncr.dfo.ca.
- Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, *Annual Reports* (diverses années, en anglais), http://www.nafo.ca/.

ANNEXE 4
Témoins

26 novembre 2002	*Du ministère des Pêches et Océans :* • Patrick Chamut, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches • Guy Beaupré, Directeur général, Direction des affaires internationales
3 décembre 2002	*De la Fisheries Crisis Alliance :* • Gus Etchegary, Porte-parole
11 décembre 2002	*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* • Robert Hage, Directeur général, Direction générale des affaires juridiques • David Ehinger, Directeur adjoint, Section du droit des océans • Allison Saunders, Section du droit des océans
2 février 2003	*De l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest :* • David Bevan, Président, Comité permanent du contrôle international
25 février 2003	*Du Newfoundland Provincial Advisory Council on Overfishing :* • Dr Art May, Membre • Alistair O'Rielly, Membre
25 mars 2003	*Du ministère des Pêches et de l'aquaculture de Terre-Neuve-et-Labrador :* • Mike Samson, Sous-ministre
1er avril 2003	*Du syndicat des travailleurs alliés des pêches et de l'alimentation/TCA (Terre-Neuve) :* • Bill Broderick, Président du conseil intérieur *De l'Association des pêcheurs de l'Î.-P.-É. :* • Rory McLellan, Directeur général *De l'Union des pêcheurs des Maritimes :* • Sandy Siegel, Secrétaire exécutif
29 avril 2003	*Du Fisheries Council of Canada :* • Patrick McGuinness, Vice-président *Au nom du Programme de droit maritime et environnemental de l'Université Dalhousie :* • Professeur Douglas Johnston
6 mai 2003	*De l'Université Memorial :* • Professeur George Rose, Titulaire supérieur de la Chaire de conservation des pêches *Du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques :* • Fred Woodman, Président